

Poder de Iniciativa das Leis

ROBERTO ROSAS

Professor da Universidade de Brasília, da Universidade Federal do Rio de Janeiro e da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais.

"L'essprit de modification d'une loi est le bien politique, comme le bien moral, se situe toujours entre deux limites".
(Montesquieu — *Do Espírito das Leis* — Livro XXIX, cap. 1.º)

"O mérito capital da Constituição brasileira é ter aproveitado esta lição buscando preservar-nos, pela transplantação da ideia americana, contra a tentação parlamentar, que os mais entusiastas propagadores do parlamentarismo constituinte confessam mais fatal aos direitos das cidadãos do que qualquer outra forma".

(Rui Barbosa — *Limitação Constitucional dos Poderes* — in "atos inconstitucionais do Congresso e do Executivo perante a Justiça Federal").

SUMÁRIO: I — O Estado Legislador — **a)** Lei: conceito, significado; *lei formal e lei material*; **b)** Constituição: conceito. Constituições rígidas e plásticas; **c)** A função legislativa do Estado. II — Iniciativa da lei: momento inicial do processo legislativo. Poder de iniciativa. III — A separação dos poderes e a iniciativa das leis. IV — A iniciativa da lei na história constitucional — **a)** Roma; **b)** Direito Comparado; **c)** Iniciativa popular. V — A iniciativa da lei nas diversas formas de Estado, de Governo e regimes de Governo — **a)** Estado unitário e Estado federal; **b)** Governos monárquico e Governo republicano; **c)** Parlamentarismo e Presidencialismo. VI — Abuso do poder legislativo. VII — Poder de iniciativa da lei no Direito Constitucional Brasileiro — 1) Iniciativa da lei nas Constituições brasileiras. 2) Iniciativa reservada — **a)** Poder Executivo; **b)** Poder Legislativo; **c)** Poder Judiciário. 3) Iniciativa vinculada — **a)** *Lei orçamentária*; **b)** Adaptação das Cartas estaduais à Constituição Federal. 4) A iniciativa da lei nos Estados e Municípios. 5) A emenda constitucional. 6) Leis complementares. 7) Lei delegada: delegações legislativas. 8) Decreto-Lei. 9) Regulamento e interpretação da lei. 10) Poder de emenda e poder de iniciativa. 11) Função legislativa do veto. A sanção. VIII — Bibliografia.

I – O ESTADO LEGISLADOR

a) LEI: conceito, significado. Lei formal e lei material.

A lei, cuja etimologia é incerta, foi definida por Papiniano *commune praeceptum, communis reipublicae sponsio* (Digesto 1/1 1, 1, 3). (Cícero contra põe-se aos que entendem a origem da palavra lei, de *ligare*. O grande tribuno afirmou: *Eamque rem (legem) illi gracce putant nomine a suum cuique tribuendum appellatam: ego nostro a legendo; nam ut illi aequitatis, sic nos delectus vim in lege ponimus; et proprium tamen utrumque legis est* (*De Legibus*, I). Cunha Gonçalves observa que a palavra lei deriva do latim *lex* e sua etimologia é diversamente indicada, como derivada de *ligare*, porque a lei relaciona, liga ou obriga aos homens em sociedade; e por outros como derivada de *legere*, como *rex*, de *regere*. *Lex* é o que se lê, é o ato escrito que determina alguma coisa. (Cunha Gonçalves – Tratado de Direito Civil – 2.ª edi., vol. I, tomo I, 1955, pág. 55.)

A lei é um comando, segundo os antigos juriconsultos, geral *jussum populi*, com a finalidade de regular a relação dos homens entre si.

Para Santo Tomás de Aquino, a lei dirige-se ao bem comum. Compreende o preceito e o conselho, proveniente de uma associação política ou voluntária. (*Est quaedam rationis ordinatio ad bonum commune ab eo qui curam habet communitatis promulgata*. (*Summa Theologica*, 1.ª, 2.ª quæst, 90.)

Montesquieu, observando o chamado instinto social, admitia que os homens, logo que entram na sociedade, perdem o sentimento da própria fraqueza, cessando a igualdade existente entre eles.

Na ciência jurídica, lei, em sentido lato, é sinônimo de direito objetivo. Se o direito disciplina a ação exterior recíproca dos homens, visto sob o aspecto subjetivo, consiste na faculdade da ação exterior do homem na Sociedade, e sob o aspecto objetivo, consiste na regra da ação exterior do homem na Sociedade. O direito objetivo é o mesmo que lei.

A lei tem caracteres ínsitos à sua natureza: generalidade, abstração, imperativo absoluto, sanção.

A concepção da lei como regra geral constitui historicamente a função legislativa. Nas sociedades primitivas, as normas jurídicas surgiam como soluções individuais, como hoje os atos administrativos ou jurisdicionais.

A lei deve conter uma regra de direito. Ela obriga aos cidadãos, não permitindo a desigualdade e a discriminação. Ulpiano, ao abordar o caráter genérico da lei acentuou *jura non in singulas personas, sed generaliter constituuntur* (L. 8. Dig. 1, 3).

É abstrata porque abarca todos os casos jurídicos visados no seu escopo. Deve possuir comando e sanção, do contrário seria um conselho, uma sugestão.

A lei é uma norma ou disposição preventiva que concorre para constituir o ordenamento jurídico, atribuindo a um ou mais fatos um dado caráter jurídico. É ato complexo em cuja formação participam diversas manifestações de vontade.

Distingue-se a lei em material e formal, sendo esta a emanada do Poder Legislativo, como um ato, não se configurando a norma jurídica.

A lei material contém a norma jurídica. A lei formal regula a vida do Estado, como pessoa política ou civil. Assim, são as leis que contém princípios morais; leis reguladoras da vida do Estado, como a lei orçamentária.

Laband considerava como lei toda disposição legislativa, modificativa da esfera jurídica individual. A generalidade da lei encontra apoio em que certos fatos tendem a repetir-se, assim, a disposição geral é a mais consentânea com a criação, modificação ou derrogação do direito. (Laband — “Droit Public de l’Empire Allemand”, II, 261.)

Não entendia que só é lei a disposição legislativa que regula as situações individuais, não especificamente para cada caso, porém, genérica ou abstratamente, para todos os casos que possam sofrer ilação da hipótese legal. Jellineck pensa de forma idêntica, afirmando que se na maioria das vezes a lei tem por conteúdo uma regra geral de direito, o momento da generalidade é apenas um aspecto natural, e não essencial da lei em sentido material.

Duguit, ao referir-se aos dois autores citados, acentuou que pode haver regras de direito, portanto leis materiais distinguidas pela especialidade. A lei material, segundo Laband e Jellineck, é toda decisão que cria um direito novo com força obrigatória, isto é, prescreve para o Estado ou para os indivíduos direitos ou obrigações não regulados na ordem jurídica existente. A disposição que modifica a esfera jurídica do Estado ou de um indivíduo é uma lei material, porque modifica a ordem jurídica existente, e contém uma regra de direito. (Duguit — “Droit Constitutionnel” — vol. II, 148.)

Em vista da repetição dos mesmos fatos de forma regular, a lei dispõe por via geral, regula categorias de casos relacionados entre si por analogia, semelhança ou identidade.

Kelsen corrobora as palavras dos dois eminentes juristas. A lei inclui normas individuais, normas que determinam a conduta de indivíduo em situação que se caracteriza pela sua não-recorrência e que é válida por isso, somente para o caso particular. Lei é norma. Não há razão para que só normas gerais devam ser consideradas como lei (Kelsen — “General Theory of Law and State”, pág. 38.) Ripert ao abordar a lei como força criadora do Direito acentuou: “Il en est tout au moins ainsi quand la loi ne porte pas atteinte à la liberté humaine et se borne à réprimer l’activité coupable ou dangereuse. En donnant un immense domaine au licite elle permet à chacun d’agir suivant sa conscience. Elle laisse sa pleine action à la morale. C’est pourquoi il est difficile de trouver une loi libérale qui ne soit pas une loi juste, car une telle loi permet aux hommes d’agir suivant les exigences de la morale” — (Georges Ripert — “Les Forces Créatrices, du Droit” — Paris, 1955, pág. 416). A iniciativa da lei visando ao bem-estar social é importante no Estado moderno (Peter W. Salsich — “Reform Through Legislative Action: The Poor and the Law” — St. Louis University Law Journal — vol. 13, pág. 373 — 1969).

A generalidade é uma condição da lei, intrínseca da lei material. Não significa, porém, que todos os indivíduos tenham efetivamente de ser sujeitos ativos ou passivos de situações jurídicas criadas pela lei, não se caracterizando pelo conteúdo. Lei material é aquela emanada do Estado contendo a declaração do direito.

b) CONSTITUIÇÃO: Conceito. Constituições rígidas e plásticas.

A Constituição na acepção moderna é um conjunto de instituições jurídicas limitadoras da ação política do Estado. Circunscreve a competência dos órgãos do poder público, assegura a liberdade individual e outras garantias perante a autoridade.

As Constituições refletem a vida econômica e cultural dos grupos, demonstrando a realidade complexa da sociedade nos seus variados aspectos: Não são meras elucubrações ideológicas apontando os interesses, aspirações, contradições econômicas, culturais ou espirituais. Ruy acentuou que as Constituições são consequência da irresistível evolução econômica. (Ruy Barbosa — "Comentários" I, 38.)

Era o prenúncio das constituições econômicas, fruto da inovadora Constituição de Weimar.

Para Lassalle a Constituição é um pacto escrito, que fundamenta os princípios essenciais da legislação e governo em um país. Jellineck considera que a Constituição dos Estados abrange os princípios jurídicos que designam os órgãos superiores do Estado, os modos de sua criação, suas relações mútuas, fixam o círculo de sua ação e, por último, a situação de cada um deles com respeito ao poder do Estado.

A Constituição relaciona-se com a estrutura do Estado. Para alguns significa a própria organização do Estado, as instituições políticas e jurídicas, não corporificadas em uma carta, chamam a isso o conceito sociológico da Constituição, ou a Constituição no sentido material. Assim, todos os Estados têm uma constituição representada nas tradições, usos e costumes políticos, regulando a transmissão do poder, a criação e funcionamento dos seus órgãos. (Pinto Ferreira — "Da Constituição" — pág. 20.)

O conceito jurídico de Constituição, ou a Constituição no sentido formal, tem origem no conceito sociológico, na realidade social. Já na constituição ideal, o conceito filosófico de constituição contém princípios éticos, morais; caracterizadores da chamada constituição pura. Dessa gama de princípios torna-se complexo o conceito de constituição. O Prof. Pedro Calmon profere que Constituição é o corpo de leis que rege o Estado, limitando o poder de governo e determinando a sua realização.

Para Hauriou a Constituição de um Estado é o conjunto de regras relativas ao governo e à vida da comunidade estatal, consideradas desde o ponto de vista da existência fundamental desta. Black considera "the Constitution of a state is the fundamental law of the state, containing the principles upon which the government is founded, and regulating the divisions of the sovereign powers; directing to what persons each of those is to be confined and the manner in which it is to be exercised" — (Black — "American Constitutional Law" — 4th — pág. 2. Pontes de Miranda — "Conceito de Constituição e Técnica Constitucional" — Revista Jurídica — I.A.A. — nº 94, pág. 401.)

Francis Wormuth ao tratar do significado de constituição define-a como corpo de regras escritas ou não escritas, legais e extralegis, que descreve um governo e suas operações. ("The Origins of Modern Constitutionalism" — pág. 3).

A Constituição no sentido jurídico positivo, é sistema de normas fundamentais que determinam a forma de organização do Estado e do Governo, os direitos do cidadão.

As normas jurídicas constitucionais são normas dotadas de supralegalidade e de imutabilidade relativa. Para Kelsen "Constitution is the highest level within law" ("General Theory of State and Law", pág. 124).

A existência de uma Constituição forma a condição absoluta e a base do Estado. O Estado deve sua existência à Constituição. (Carré de Malberg — "Contribution à la Théorie Générale de l'Etat" — I — 65).

A Constituição em sentido material consiste nas normas jurídicas gerais e em particular a criação das leis formais.

A Constituição em sentido formal é a força especial que pode ser atribuída ao ordenamento jurídico no texto normativo constitucional.

A Constituição material é o complexo da norma suprema, através do qual a decisão do Poder Constituinte exprime-se e faz-se permanente. (Crisafulli — "Lezioni di Diritto Costituzionale" — vol. I, pág. 118.)

c) FUNÇÃO LEGISLATIVA DO ESTADO

A função legislativa é a atividade através da qual o Estado estabelece seu direito objetivo, suas regras jurídicas fundamentais, atribuindo essa função a um órgão ou a conjunto de órgãos, num procedimento visando à produção de efeito jurídico. (Sergio Galeotti — "Contributo alla teoria del procedimento legislativo").

Por isso, Enrico Spagna Musso ressaltou a diferença entre os atos normativos da mesma categoria dos legislativos. ("Si la riserva di competenza legislativa quando la regolazione di un dato oggetto appunto riservato ad un atto legislativo che in base a particolari caratteristiche, quali lo specifico organo da cui promana o particolarità del procedimento di formazione, si differenzia dagli altri atti normativi della medesima categoria" (Enrico Spagna Musso — "Introduzione ad uno studio delle fonti atipiche" — Rivista Trimestrale di Diritto e Procedura Civile, 1966 — pág. 199).

A lei formal, ou ato de produção normativa emana do Congresso como norma jurídica, inserida num procedimento regular. Essa lei formal não se identifica com ato singular que se constitui num ato complexo.

A função legislativa não é privativa do Poder Legislativo. Também o Poder Executivo tem essa função legislativa, nos regulamentos, nos decretos-leis, nas leis delegadas. Biscaretti di Ruffia aponta essa função materialmente legislativa dada ao Poder Executivo ("Diritto Costituzionale" — pág. 394). No Brasil, veremos que a faculdade do Presidente da República, isto é, do Poder Executivo de baixar decreto-lei calcado na urgência e relevante necessidade, é também passível do referendo do Poder Legislativo. O Ato Institucional nº 5, de 13-12-68, abriu exceção à regra constitucional, em vista do recesso parlamentar.

Pietro Gasparri ao tratar da função legislativa, a resumiu: "il nome di comando "legislativo", é riservato, dal nostro legislatore costituente, ai comandi emanati dalle due Camere, concorsualmente, con due distinte e concordi deliberazioni; solo a questi comandi é riconosciuta la forza di legge, cioè forza prevalente su tutti gli altri comandi emanabile da altri organi dell'ordinamento... il Governo può emanare dei comandi aventi pari forza, ma solo se il Parlamento riconosca si suoi comandi tale forza..." (Gasparri — "Lezioni di Diritto Costituzionale" — 2ª parte, 1965 — pág. 344.)

A Constituição italiana é explícita ao afirmar que a função legislativa exerce-se cumulativamente pelas duas Câmaras sem deixar de assinalar que o Governo poderá adotar medidas provisórias com força de lei, em casos extraordinários de necessidade e urgência.

A função legislativa é uma das mais importantes porque da sua produção ficará o Estado habilitado a bem aplicar o Direito. Carl Schmitt afirmou que desde o início da 1ª Guerra Mundial a maior parte dos Estados foi obrigada a simplificar a elaboração das leis a fim de poder mantê-las em harmonia com as mudanças frequentes da situação política, econômica e financeira. (*L'évolution recente du problème des délégations législatives*; Meuccio Ruini — *La funzione legislativa*; Carlo Rochrsen — *Supremazia del Parlamento e Legge Formale* — *Scritti Offerti a Alfonso Tesoro* — II, 745 — 1968) — Assim o Estado tem o exercício da discricionariedade política, sobre qual matéria e em que situação seja oportuno legislar. O silêncio do legislador poderá ser funesto para a integridade política do Estado.

II — INICIATIVA DA LEI: MOMENTO INICIAL DO PROCESSO LEGISLATIVO — PODER DE INICIATIVA

A iniciativa da lei constitui-se num dos objetivos primordiais para a obtenção dos elementos necessários à criação das normas jurídicas para a boa formação da Ordem Jurídica.

A lei deve refletir comando, originário do complexo de fatores conducentes à organização jurídica.

A Sociedade necessita da lei como regra básica de conduta. Por isso, a Sociedade dá os meios essenciais à formação dessas regras, através da formação da lei, que tem na iniciativa o seu ponto de partida.

A iniciativa da lei tem sofrido transformações ao longo do evoluir da história política. No estágio atual, a iniciativa não está consolidada em termos concretos. O Estado Moderno tem suportado neste século longa transformação e por conseqüência as normas reguladoras de conduta, consubstanciadas na lei.

O poder de iniciativa da lei é tema atual, quando a divisão dos poderes sofre abalos. A clássica preponderância do Poder Legislativo para legislar está cedendo terreno.

Griffith e Street chegam a afirmar a preponderância do Executivo, em detrimento do poder de iniciativa do Parlamento:

"The demand for social and economic reform which has characterized this century has given power to the Executive with a resulting loss by Parliament of its initiating functions. The vast majority of legislative proposals now originate in the departments. . .

Most importantly, the development of party discipline has consolidated the power of the Executive over Parliament during its period of office" (*Griffith and Street* — *Principles of Administrative Law* — pág. 28, 1952).

A iniciativa pelo Executivo não significa menosprêzo pela função legislativa, porque ao Poder Executivo cabe a definição da política legislativa, de coordenação das atividades dos poderes.

Os modernos modos de iniciativa da lei (decreto-lei, delegação legislativa) foram impostos pela necessidade premente oriunda da evolução da sociedade, das relações sociais e políticas intensificadas e pela descentralização política e administrativa.

A faculdade que existe para dar início a uma lei, para iniciar a lei, para propor é o que se denomina de iniciativa da lei.

*Transforma-se a iniciativa da lei no momento inicial do processo legislativo com a apresentação do projeto, findando com a publicação da lei. É ato da maior importância, porque é necessária a existência do poder de iniciativa da lei, porquanto estará maculada *ab initio*, viciada na origem de seu processo. A iniciativa do poder de proposição de novas regras jurídicas, consistindo na apresentação ao legislativo do projeto de lei, ou a edição da lei, v.g. no decreto-lei baixado pelo Presidente da República, ainda que *ad referendum* do Congresso Nacional.*

A Emenda Constitucional nº 1, de 1969 (art. 46 e segs.), desenvolve o capítulo “Do Processo Legislativo” englobando a elaboração de atos não considerados por alguns como lei: emendas à Constituição, decretos legislativos, resoluções, ainda que consideradas leis, formalmente falando. (MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO — “Curso de Direito Constitucional” — pág. 116.)

Não há dúvida que todos os atos enunciados no art. 46 da Constituição ainda que não sejam leis materiais, têm um conteúdo legal.

A iniciativa legislativa começa como iniciativa da lei e não iniciativa do projeto de lei. O projeto é o instrumento a ser examinado. SPAGNA MUSSO dá importância a esse ponto (Enrico Spagna Musso — ob. cit. pág. 180). Do mesmo modo JOSÉ AFONSO DA SILVA; PIER LUCIFREDI despreza-o (Pier Lucifredi — ob. cit. pág. 185). Para LARCHER a proposta é a exteriorização do direito de iniciativa.

III — A SEPARAÇÃO DOS PODÊRES E A INICIATIVA DAS LEIS

A divisão dos poderes não era fato desconhecido da Ciência Jurídica. Desconhecia-se o sentido dado à divisão. Esta não resultara de mera concorrência empírica de poderes, senão de plano para assegurar os direitos individuais.

A doutrina da divisão dos poderes não se elabora sobre o vazio histórico, mas na experiência inglesa, interpretada como esquema racional, que transcende a divisão, até formar uma doutrina. Esses princípios foram ameadados durante o século XVIII, na vida política inglesa nos chamados “pesos e controles”; “frenos e obstáculos”, existentes entre os poderes. Montesquieu, imbuido das idéias de John Locke, estabeleceu a teoria para o direito constitucional inserta nos seguintes postulados: cada função principal do Estado (legislativa, executiva e judicial) tem titular distinto; os poderes vinculam-se reciprocamente mediante sistema de corretivos e de vetos (*statuer y empêcher*).

Como acentua o Prof. Pedro Calmon apenas a teoria abstrata de Montesquieu — da separação — devia ser entendida como divisão harmônica, interdependência no sentido da colaboração, sem a qual não há unidade do ato estatal, conservando-se embora estruturalmente independente, uns em relação aos outros. (Pedro Calmon — “Curso de Teoria Geral do Estado” pág. 226).

A doutrina francesa procurou substituir a teoria da separação dos poderes, pela "separação de funções", ou "repartição de funções", (Dabin, Malberge, Bigne de Villeneuve).

Os ensinamentos de Locke estão ultrapassados na Inglaterra, onde o sistema de colaboração entre os poderes tem a sua expressão máxima no processo de legislação delegada. (Themístocles Cavalcanti — "O princípio da separação dos poderes e suas modernas aplicações").

A separação dos poderes foi instituída com finalidade para os cidadãos, favorecendo uma atividade racional do Estado.

Interessa-nos observar o Poder Legislativo. Ele limita e é limitado. Ele limita porque certas matérias lhe são inerentes. Só o legislativo tem poder para a sua iniciativa. Mas é limitado pela iniciativa do Presidente da República ou pelo Judiciário. (Veja-se sobre a função legislativa como função primordial na divisão das funções do Estado: Bigne de Villeneuve — "L'Activité Étatique". pág. 161).

É muito freqüente a prevariação do legislador, disciplinando com lei formal, matéria tipicamente regulamentar. (Pier Giorgio Lucifredi — "L'iniziativa legislativa parlamentare" — pág. 214.) A propósito da iniciativa legislativa obedecida a divisão dos poderes, acentuou Franco Bassi:

"Dal che ne à conseguinto da un lato che l'iniziativa legislativa à venuta di fatto a concentrarsi essenzialmente nel governo e dall'altro che a quest'ultimo è stata riconosciuta una sempre più larga funzione legislativa materiale (regolamenti) e, entre certi limiti, anche formale (decreti legislativi e decreti-legge)" (Franco Bassi — "Il principio della separazione del poteri" — pág. 106; Paolo Giocoli Nacci — "Leggi Rinforzate o solo Procedimento Legislativo Rinforzato")

IV — A INICIATIVA DA LEI NA HISTÓRIA CONSTITUCIONAL

a) ROMA

Os romanos consideravam a lei como a solene manifestação da vontade do povo.

A *lex romana* significa muito mais do que a lei no sentido moderno. Era uma manifestação de vontade com efeitos obrigatórios. A *lex privata* era uma cláusula contratual, ao passo que a *lex publica* tinha mais aproximação com a acepção moderna. Era uma deliberação dos órgãos do Estado, imposta a todo o povo.

Para Papiniano a lei era um preceito comum (*Lex est commune præceptum, virorum prudentium consultum, delictorum quæ sponte vel ignorantia contrahuntur coercitio, communis rei publicæ sponsio* — D. 1, 3, 1 Papin.)

No período real a *lex* era da iniciativa do rei assistido pelos anciãos.

Na República, a *lex rogata* era votada pelo povo romano reunido em comícios, por proposição dos magistrados (*magistratu rogante*), daí a denominação. Tornava-se obrigatória para todos após a ratificação pelo Senado. Quando a lei votada somente pela parte do povo (plebe) era somente obrigatória para ela, daí sua denominação *plebiscitum*. O *plebiscitum* diferia da *lex* porque a

iniciativa (*rogatu*) era feita por um magistrado da plebe como tribuno (Inst. I, 2, 4). A *lex data* era a deliberação originada do Senado ou de magistrado delegado pelo povo.

As deliberações do povo através das *leges*, esporadicamente tratavam de direito privado; isso acontecia nos plebiscitos (Tit. Liv. Hist. 26, 33).

Entre os gregos e romanos a lei foi considerada, primeiramente uma parte da religião (Fustel — pág. 328). Por isso, para ser bom pontífice era necessário conhecer o Direito, e para conhecer este era preciso conhecer a religião (Cícero — “*Pontificem neminem bonum esse nisi qui jus civili cognoscit*” — *De Legibus* II, 19).

Como assinala FUSTEL DE COULANGES: “o processo de gestação das leis antigas vê-se claramente. Não foi um homem que as inventou. SOLON, LICURGO, MINOS E NUMA conseguiram escrever as leis das suas cidades; não as fizeram eles. Se entendermos por legislador o homem que criou um código pelo poder de seu gênio e o impôs aos outros homens, esse legislador nunca existiu entre os antigos. A lei antiga não saiu também dos votos do povo”. (I, pág. 331).

As constituições imperiais estabeleciam preceitos jurídicos investidos nos imperadores. No Império tal poder não foi utilizado, com a supremacia de vontade do imperador, apresentando a proposta. (“*Lex est quod populus iubet atque constituit. Plebiscitum est quod plebs iubet atque constituit... Senatus consultum est, quod senatus iubet atque constituit: Constituto principis est quod imperator decreto vel edicto vel epistula constituit.* (Gaio, Institutas, I, 1-7).

Após o desenvolvimento de Roma, o povo passou a exercer o poder legislativo.

No governo de SÉRVIO TÚLIO a classe plebéia passou a exercer ação legislativa na formação das *leges centuriatas*.

A lei surgia de um projeto oferecido ao comício por um magistrado senatorial, podendo ser cônsul, pretor ou ditador.

Já os *senatus-consultos* surgiam das reuniões do Senado, convocado por um magistrado (cônsul, pretor, tribuno da plebe, ditador, que podia propor os *senatus-consultos*).

b) DIREITO COMPARADO

Várias espécies surgem no Direito Comparado relativamente ao poder de iniciativa das leis, através do:

- a) Chefe de Estado (principalmente monarquias);
- b) Governo (Conselho de Ministros);
- c) Chefe do Governo (Representante do Gabinete);
- d) Ministro em nome do Governo;
- e) Membro do Parlamento
- f) Grupo de parlamentares;
- g) Órgão do Parlamento;

- h) Casa do Parlamento no seu total;
- i) Órgão Judiciário;
- j) Fração qualificada do corpo eleitoral.

A Áustria, Suíça e Liechtenstein admitem a forma da iniciativa popular. Na Suécia e na Finlândia, respeitada a tradição histórica, existe a iniciativa da Igreja nacional no concernente à matéria eclesiástica. (Pier Giorgio Lucifredi — “L’iniziativa — legislativa parlamentare” — pág. 35). Reconhece-se também, na Suíça, o poder de iniciativa aos Cantões.

No chamado sistema dualístico, a iniciativa do Executivo está investida, em diversos países, no Soberano: Dinamarca, Suécia, Países Baixos e Bélgica.

Adota-se idêntico poder como atribuição ao Governo Colegial: Alemanha (Constituição da Alemanha, art. 76, nº 1: “Os projetos de lei são apresentados à Dieta federal pelo Governo federal, pelos membros da Dieta federal ou pelo Conselho federal”. — Nº 2: “Os projetos de lei do Governo federal devem ser submetidos primeiramente ao Conselho federal. O Conselho federal tem direito a adotar critério em um prazo de três semanas”); idênticamente Áustria, Portugal e Turquia. Na França o poder de iniciativa também cabe ao Primeiro-Ministro (Constituição da França, art. 39: “A iniciativa das leis pertence ao Primeiro-Ministro e aos membros do Parlamento...”). André Hauriou tratando da elaboração das regras de Direito afirma:

“les pouvoirs de contrôle du Parlement sur le Gouvernement avaient été systématisés, soumis à des procédures plus précises et même plus rigides qu’auparavant. Mais qu’à travers les rigueurs de ces procédures nouvelles, en fait c’est à un amoindrissement des pouvoirs de contrôle du Parlement sur le Gouvernement que l’on assistait” (pág. 807).

Na Noruega os membros do Conselho de Ministros não têm poder de iniciativa.

Na Grécia e no Liechtenstein é admitida a iniciativa coletiva do órgão representativo, enquanto que é reconhecida a iniciativa individual na Finlândia, Turquia e Portugal. Na Espanha reconhece-se a um mínimo de cinquenta membros a iniciativa.

No regime bicameral, a Bélgica reconhece a iniciativa coletiva.

Na Itália, a iniciativa das leis pertence ao Governo, a qualquer membro das Câmaras e aos órgãos com poderes conferidos por lei (art. 71 da Constituição Italiana). Não se pode olvidar no sistema legislativo italiano a chamada “legge — provvedimento” que é encontrada na linguagem legislativa “è apparso applicabili solo a quelli fra essi meglio assimilabili ai provvedimenti amministrativi del primo tipo, in quanto rivolti a dare applicazione concreta ad altre leggi, e tali pertanto da conferire all’alto che li conteneva carattere di legge solamente formale, in quanto priva dei contrassegni, considerati tipico, della generalità e dell’innovatività” (Constatino Mortati “Le Leggi provvedimenti” — pág. 1).

A propósito da importância da iniciativa legislativa na Bélgica, Vam Impe chega a afirmar a onipotência das assembléias (pág. 18); Veja-se no México (Serafin Ortiz Ramirez — “Derecho Constitucional Mexicano” — pág. 376).

Nos Estados Unidos, sob o rígido princípio da separação dos poderes, a iniciativa legislativa é reconhecida exclusivamente aos membros do Congresso, ainda que seja no aspecto formal. Têm as duas Casas do Congresso igual oportunidade, exceto para a iniciativa em matéria financeira cujo poder pertence à Câmara dos Representantes.

Alguns estudiosos reconhecem poder de iniciativa ao Presidente da República através do chamado poder de recomendação (Constituição dos Estados Unidos — art. II, Seção 3 — “O Presidente deverá prestar ao Congresso, periodicamente, informações sobre o Estado da União, fazendo ao mesmo tempo as recomendações que julgar necessárias e convenientes” — Corwin — *The President: Office and Powers* — pág. 321).

Pier Lucifredi, a propósito do poder de sugestão do Presidente americano, observa: “Di un siffatto potere di suggerimento il Presidente si avvale con larghezza, non limitandosi per giunta ad una generica proposta, ma presentando dei veri e propri progetti di legge, redatti in articoli e minutamente elaborati, che egli allega, normalmente, ai messaggi al Congresso sullo Stato dell'Unione, sul bilancio e sulla relazione economica, nonché, talvolta-qualora lo richiedano le circostanze — a messaggi speciali, redatti *ad hoc*” (“L'iniziativa legislativa parlamentare” — pág. 50). O Presidente da República é chamado por André Tunc “l'instigateur de la législation” (“Les États-Unis” — pág. 202).

A iniciativa legislativa na Rússia pode ser exercida por toda organização pública, representada por seus órgãos centrais. É reconhecido ao Governo (Conselho de Ministros), Soviet Supremo, Corte Suprema etc.

c) INICIATIVA POPULAR

Diversos Estados estrangeiros admitem a forma de iniciativa popular (Áustria, Suíça e Liechtenstein). Na Suíça esse poder é reconhecido aos Cantões. Antoine Favre abordando a iniciativa popular em matéria legislativa no direito suíço afirma que “Le droit const. fédéral ne connaît pas l'initiative populaire en matière législative”. (“Droit Constitutionnel Suisse” — pág. 416); Bryce — “Les Démocraties Modernes” — vol. 1, pág. 426; Jean Bellay — “L'initiative populaire et les limites de la revision constitutionnelle” (Revue du Droit Public et de la Science Politique — 1963, 714). A Constituição italiana defere ao povo o exercício da iniciativa das leis por meio de uma proposta, formulada no mínimo por 50.000 eleitores, constituindo um projeto articulado (artigo 71 da Constituição italiana).

Semelhante à iniciativa popular existe o veto popular, pelo qual certo número de indivíduos pede que a lei seja submetida a *referendum* e ela é repudiada. Pier Giorgio Lucifredi, a propósito da posição da iniciativa legislativa popular nos quadros constitucionais e o seu desprezo pelas Constituições, observa: “Non è chi non veda, infatti, che, per portare all'esame del Parlamento un qualsivoglia problema, è strumento di gran lunga più semplice e di facile impiego l'iniziativa parlamentare da parte di un deputato o di un senatore, che non la complessa e pesante procedura della raccolta ed autenticazione di quel certo numero di firme di cittadini, che è necessaria per concretare un'iniziativa popolare” (“L'iniziativa legislativa parlamentare” — pág. 97).

V — A INICIATIVA DA LEI NAS DIVERSAS FORMAS DE ESTADO, DE GOVERNO E REGIMES DE GOVERNO

a) ESTADO UNITÁRIO E ESTADO FEDERAL

A iniciativa da lei tem aspectos diversos tanto no Estado unitário quanto no Estado federal. Diversidade oriunda da própria estrutura de ambas as formas de Estados diferentes.

O Estado unitário só reconhece em todo o seu território, como fonte de direito público, o governo nacional. Já no Estado federal há duas esferas jurídicas: a nacional e a local. As normas oriundas da esfera nacional são superiores às locais. A elas sobrepõem-se. (Pedro Calmon — “Curso de Teoria Geral do Estado” — pág. 167.)

O poder constituinte e constituído tem uma origem e finalidade no Estado unitário. É a ausência de coletividades inferiores, nos órgãos próprios, segundo Charles Durand.

Há que distinguir modernamente o Estado unitário descentralizado e o Estado federal de tendências centralizadas. Na Itália, cujo Estado unitário está em vias de descentralização com a criação das chamadas Regiões, a iniciativa da lei vai se diversificando e tornando-se difícil a caracterização jurídica.

A Constituição italiana defere ao Conselho Regional o poder legislativo e regulamentar atribuído à Região e às outras funções que lhe confere a Constituição, podendo apresentar projetos de lei às Câmaras. (A propósito da iniciativa legislativa regional, Pier Lucifredi observa: “Gli Statuti speciali restringono l’iniziativa alle materie di interesse regionale: tale limite dovrebbe perciò a maggior ragione valere per le regioni di diritto comune. Comunque, permane il problema dell’interesse regionale, espressione ambigua e piuttosto incerta, variamente interpretabile” (“L’iniziativa parlamentare legislativa” — pág. 92); Spagna Musso — “L’iniziativa nella formazione delle leggi italiane” — pág. 94; Martines — “Il Consiglio regionale” — Milão, 1961, pág. 88.)

b) GOVERNO MONÁRQUICO E GOVERNO REPUBLICANO

Num país onde a supremacia do Parlamento é princípio constitucional basilar, simbolizado, historicamente, nas invectivas contra o poder absoluto, neste país, a Inglaterra, não há oportunidade para o bom êxito da iniciativa parlamentar das leis, exceto quando obtém o apoio governamental, porque assim não sendo, nenhuma proposta individual consegue ser objeto de deliberação. (Erskine May — “Treatise on the Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament” — Londres, 1957, pág. 297.) Por isso, “Le rôle de la Chambre des Lords en matière législative est beaucoup plus restreint que celui de la Chambre des Communes” (Kirkpatrick — “Initiation au Droit Anglais” — pág. 151).

Na sua maioria, as propostas de “public bills” são apresentadas em nome de ministros, sendo aprovadas pelo Gabinete antes de submetidas ao Parlamento pelo ministro delas encarregado. Há, no entanto, algumas propostas de leis públicas que são apresentadas ao Parlamento, pessoalmente e em nome individual, por membros do Parlamento, que não desempenham qualquer cargo no Governo ou na direção do partido da oposição. (“O Parlamento Britânico” — pág. 23 — Editado pela “Reference Division Central Office of Information”

— Londres, 1964.) Os membros do Governo só têm iniciativa quando são também membros do Parlamento (Erskine May — “Treatise”, págs. 302, 312).

A iniciativa da legislação é função do Executivo, cabendo ao Governo o autêntico poder de iniciativa das leis. (Wade e Phillips — “Constitutional Law” — 5ª ed., 1958, págs. 47 e 98.) Não fica excluída, porém, a iniciativa pelos membros do Parlamento. Donde a distinção entre “Government’s Bills” e “Private Members Bills”.

O Governo nem sempre é controlado pelo Parlamento no sistema britânico. (Jennings acentuou: “It is commonly asserted that the Cabinet system enables Parliament to control the Government... It is not true in the United Kingdom. The Cabinet or a Department under the control of the Cabinet, formulates the policy and Parliament must either accept the policy or risk a dissolution”. Jennings — “The Law and the Constitution” — 5ª ed., 1960 — pág. 181. Jennings — “Parliament” — Cambridge, 1948; Allen — “Law in the Making” — Oxford, 1958; Bossom — “Our House. An Introduction to Parliamentary Procedure”, Londres, 1965; Pollard — “The Evolution of Parliament” — Londres, 1962; Bromhead — “Private Members Bills in the British Parliament” — Londres, 1956.) Assevera Jennings que na Inglaterra o Governo, com apoio da maioria, orienta a ordem do dia e os debates. (Jennings “The Law and The Constitution” — pág. 184.) Dorothy Pickles, ao examinar o trabalho do Parlamento britânico, afirmou: “On peut donc dire, de façon générale, qu’en matière de législation (mais non pas en matière de critique) le pouvoir du gouvernement sur le député est virtuellement absolu.” (“Le travail parlementaire en Grand Bretagne” — in “Le Travail Parlementaire en France et à l’Étranger” — 1955, pág. 111).

Como acentua o Ministro Oswaldo Trigueiro ao prefaciá-lo Georges Langrod, o Parlamento britânico, sem dúvida, se conserva como o poder dominador, mas a iniciativa da legislação se deslocou para o Gabinete. Na expressão de Churchill, o Parlamento tende a transformar-se num grande “forum de debates”, o que quer dizer que continua a ser o poder controlador do Governo, mas vai deixando de ser o órgão incumbido da elaboração dos textos legislativos. (Oswaldo Trigueiro, prefácio ao trabalho de Georges Langrod — “O Poder Legislativo na Europa Ocidental” — pág. 9; F. G. Marx — “La Chambre des Lords et l’actualité politique britannique” — Revue du Droit Public et de la Science Politique en France et à l’Étranger — Mars, 1968 — pág. 334.)

c) PARLAMENTARISMO E PRESIDENCIALISMO

O regime parlamentar assenta sobre três princípios básicos representados: pela igualdade entre Executivo e Legislativo, colaboração entre os dois poderes, reciprocidade de ação de um poder sobre outro.

A iniciativa da lei no Parlamentarismo não apresenta desigualdade ou preponderância entre os poderes. No Presidencialismo há tendência para a supremacia do Executivo.

Na França, a Constituição de 1958 retirou ao Parlamento o poder soberano, para transformá-lo num poder constituinte, exercendo competência legislativa constitucional limitada, dando ao *referendum* popular não somente a permissão de rejeitar uma lei votada pelo parlamento, mas ainda de realizar uma reforma legislativa.

No Brasil, a experiência parlamentarista de 1962 conferia ao Presidente do Conselho de Ministros a iniciativa dos projetos de lei do Governo. A propósito da matéria legislativa no Parlamentarismo, afirma Burdeau: "Il Parlamento elabora le leggi, questa è lá sua funzione normale. E tuttavia è opportuno che esse non pretenda di *advocare* a sé ogni questione in materia legislativa, poichè al governo deve esser lasciata una certa latitudine per quanto riguarda i provvedimenti di attuazione delle leggi e la possibilità di intervenire che la legge non há potuto prevedere." (Burdeau — "Il Regime Parlamentare nelle Costituzioni Europee del Dopoguerra" — pág. 246.) Quanto ao papel do Executivo, Valentini observa que "oggi il capo dello Stato non partecipa alla funzione legislativa e l'iniziativa delle leggi non è affidata a lui dalla costituzione, che parla invece di una iniziativa del governo. Di fronte a questa realtà l'atto presidenziale riguardante il disegno di legge appare come un residuo storico e consiste in una mera formalità" (Antonio Valentini — "Gli Atti del Presidente della Republica" — pág. 65 — Giuffrè, 1965, Milano). Sobre a competência legislativa do Parlamento na França vejam-se os trabalhos publicados na *Revue du Droit Public et de la Science Politique en France et a l'Etranger* — março, 1968 — pág. 355; novembro, 1968 — pág. 1.069; 1967 — n° 2 — pág. 290; 1967 — n° 5 — pág. 969; Willibalt Apelt: — "Quelques remarques sur les rapports entre le Parlement et le Gouvernement dans la Démocratie parlementaire", *Revue Internationale de Droit Comparé* — 1957/665; Georges Langrod — "Quelques aspects de la procédure parlementaire en France, en Italie et en Allemagne Fédérale" — *Revue Internationale de Droit Comparé* — 1953 — pág. 497.

VI — ABUSO DO PODER LEGISLATIVO

O abuso de poder consiste no extravasamento, no exercício de um poder, imoderadamente usado. (Roberto Rosas — "Do Abuso de Poder" — Rio, 1968 — pág. 20; Caio Tácito — "Desvio de Poder".)

No âmbito legislativo o abuso de poder surge na iniciativa da lei contribuindo de modo ativo como um dos elementos mais ativos da disfunção do sistema parlamentar, reduzindo sua eficiência. Pier Paolo Lucifredi, ao tratar dos abusos da iniciativa parlamentar, assinalou que: "È infine da ricordare, nel quadro delle manifestazioni, scorrette del potere di iniziativa, l'uso che spesso se ne fa per lo più da parte di parlamentari d'opposizione, ma talora anche da parte di membri della maggioranza — in situazioni cui si dovrebbero correttamente provvedere attraverso l'uso dell potere de emendamento. È frequente infatti, nella prassi, che alla presentazione di un progetto governativo tengano dietro uno o più proposte di iniziativa parlamentare sullo stesso argomento, che vengono presentate ed illustrate come iniziative a sé stanti, autonome, e per lo più addirittura fingono di ignorare l'esistenza di un progetto governativo". — (L'iniziativa legislativa parlamentare" — pág. 198).

Larcher, ao estudar a iniciativa parlamentar ("L'initiative parlementaire"), resumiu os pontos negativos que conduzem ao abuso do poder de iniciativa:

- a) excessivo número de propostas, sobrecarregando o Parlamento;
- b) difícil funcionamento dos instrumentos de controle previstos nos regulamentos parlamentares;
- c) excessiva perda de tempo no exame de numerosas proposições de pequena importância;

d) má redação das propostas.

A Constituição francesa de 1814 privou as Câmaras da proposição das leis, com a finalidade de evitar excesso da faculdade legislativa e abuso do poder de iniciativa.

O abuso de poder também pode dar-se quando determinado Poder tem a exclusividade para a iniciativa e esta é exercida por outro Poder, geralmente o Legislativo. Invasa a competência atribuída constitucionalmente, ela resultará num abuso de poder. Antônio Pereira Rebouças discursava em 1832 na Câmara dos Deputados temendo tal espécie de abuso por parte da Câmara dos Deputados (“Recordação da Vida Parlamentar”, vol. I, pág. 165, Rio, 1870).

É norma princípio a necessidade do exercício dos poderes por seus legítimos titulares. A *Select Committes on Statutory Instruments* é a Comissão que tem por função advertir a Câmara dos Comuns para o possível abuso de poder dos departamentos em matéria legislativa (J. W. Grove — “O papel do Executivo no Estado Moderno — Reino Unido”, pág. 46). Na Itália muito se discute sobre a chamada revogação dos incentivos econômicos, porquanto essa vantagem econômica já passou a fazer parte da esfera do sujeito privado, colocando-se a questão nestes termos: é constitucionalmente legítimo que, em virtude do princípio *lex posterior derogat priori*, o incentivo concedido na base de uma lei precedente venha a ser revogado por lei sucessiva para caracterizar o abuso de poder legislativo. Aldo Loiodice coloca a questão nestes termos: “Poichè dalla normativa costituzionale possono desumersi i principi che impediscono ed inibiscono al legislatore di utilizzare in maniera fraudulenta ed arbitraria le leggi — incentivo, si deve concludere che dalla problematica esaminata si può enucleare una ipotesi particolare di eccesso di potere legislativo e si trae una conferma per il discorso che si è svolto.” (“Revoca di incentivi economici ed eccesso di potere legislativo”). A usurpação vicia o ato que não ficará imune à apreciação judicial, ainda que ato legislativo. Miguel Reale observou que o princípio de que ao Supremo Tribunal cabe, não apenas a tutela dos aspectos formais da Constituição, mas a do respeito de suas normas *in concreto*, a fim de que, sob o aparente exercício de direitos políticos outorgados pela Carta Maior, não se oculte a execução ilícita, por desvio ou abuso do poder. (Miguel Reale — “Do Abuso do Poder de Emendar” — pág. 32).

VII — PODER DE INICIATIVA DA LEI NO DIREITO CONSTITUCIONAL BRASILEIRO

1 — A iniciativa das leis nas Constituições brasileiras

Na Constituição Imperial de 1824 uma das atribuições da Assembléia-Geral, composta de duas Câmaras — Deputados e Senadores —, era fazer leis, interpretá-las, suspendê-las e revogá-las.

A Carta Imperial dava privatividade à Câmara dos Deputados quanto à iniciativa sobre impostos, recrutamentos.

A cada membro da Assembléia-Geral cabia o direito de propor, discutir, aprovar ou rejeitar projetos de lei. O Imperador tinha o voto qualificado, porque a Constituição expressava que o Poder Legislativo é delegado à Assembléia-Geral com a sanção do Imperador; bem como o Imperador daria ou negaria

a sanção em cada decreto. Ainda mais, exerceria o Poder Moderador sancionando os decretos e resoluções da Assembléa-Geral, para que tivessem força de lei.

Impunha-se ao Poder Executivo a apresentação anual dos projetos de orçamento e de fixação das forças de mar e terra.

RODRIGUES DE SOUZA, ao analisar a Carta Imperial, observou que assistia ao Poder Executivo o direito de propor quaisquer outros projetos, que lhe parecessem úteis, ou em geral ao País, ou em particular ao Governo e administração pública. Assim era dado, porque, sendo poder encarregado da execução das leis, da defesa e gerência do Estado, não se lhe pode negar o direito de propor a reforma dos defeitos, que as mesmas leis apresentam. (Joaquim Rodrigues de Souza – “Análise e Comentário da Constituição Política do Império do Brasil” – pág. 250).

O Ato Adicional de 1834 enumerava longa competência das Assembléas Legislativas provinciais sobre legislação (art. 10): divisão civil, judiciária e eclesiástica da província, mudança da capital, instrução pública, desapropriação, política e economia municipal, impostos, despesas, empregos etc. Impedia-se às Assembléas provinciais legislar sobre impostos de importação. Justiniano José da Rocha, em clássico trabalho (“Ação; Reação; Transação”), ao analisar o período de 1831 a 1836, aponta a supremacia do Legislativo, derivada da grande questão da reforma constitucional: “Essa reforma era um compromisso aceito pelos que tinham querido aplacar as ondas tempestuosas de 1831; muitos dêles já estavam arrependidos, mas não tinham a coragem de ostentar o seu arrependimento; a Constituição foi reformada no sentido das idéias descentralizadas e democráticas. Criaram-se Assembléas Legislativas provinciais com direito de estatuir despesas, de decretar impostos, de entender com as circunscrições administrativas e judiciais das províncias, de regular tudo quanto era de sua administração, de ter um exército seu, como tesouro seu, como uma legislação sua”.

Na Constituição de 1891 os projetos de lei tinham origem na Câmara ou no Senado. Cabia a qualquer membro a iniciativa. Competia exclusivamente à Câmara a iniciativa de tôdas as leis de impostos, fixação das forças de terra e mar.

Competia privativamente ao Congresso Nacional legislar sobre a dívida pública, comércio exterior e interior, navegação fluvial, serviços de correios e telégrafos federais, organização do Exército e da Armada, trabalho.

A Constituição de 1934 restringiu a iniciativa legislativa do Congresso Nacional, atribuindo ao Presidente da República a iniciativa exclusiva para certas matérias.

Facultava a iniciativa a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, ao Plenário do Senado Federal e ao Presidente da República. Se houvesse colaboração da Câmara com o Senado, qualquer dos membros ou Comissões dêste teria iniciativa.

Ao Presidente da República e à Câmara dos Deputados competia, exclusivamente, a iniciativa das leis de fixação das Forças Armadas e tôdas as leis sobre matéria fiscal e financeira.

O Presidente da República tinha competência exclusiva para a iniciativa das leis que aumentassem vencimentos de funcionários, criação de empregos, ou modificação da lei de fixação das Forças Armadas.

A lei sobre intervenção federal era da competência do Senado Federal.

A Carta de 1937 possuía capítulo referente às leis e resoluções, bem como ao Poder Legislativo, que nunca existiu na vigência desse diploma constitucional.

A iniciativa das leis cabia ao Governo, e como exclusiva a iniciativa das leis sobre matéria tributária, ou as que causassem aumento de despesa. Não cabia a nenhum membro do Congresso a iniciativa de lei. Somente pelo terço de deputados ou membros do Conselho Federal, ela poderia ter iniciativa.

A Constituição de 1946 restabeleceu, em parte, a disposição da Constituição de 1934 sobre iniciativa das leis. Cabia ao Presidente da República e a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados e do Senado Federal; à Câmara e ao Presidente da República a lei de fixação das Forças Armadas e todas as leis sobre matéria financeira.

Competia ao Presidente da República a iniciativa das leis que criassem empregos ou serviços existentes, aumentassem vencimentos ou modificassem, no decurso de cada legislatura, a lei de fixação das Forças Armadas.

Os projetos de lei rejeitados ou não sancionados só poderiam renovar-se na mesma sessão legislativa mediante proposta da maioria absoluta dos membros de qualquer das Câmaras.

Pelo Ato Institucional nº 1 (1964) o Presidente da República poderia enviar ao Congresso Nacional projetos de lei sobre qualquer matéria. Dava privatividade ao Presidente da República para a iniciativa dos projetos de lei que criassem ou aumentassem a despesa pública, não se admitindo emendas a esses projetos aumentando a despesa proposta pelo Presidente da República.

Pelo Ato Institucional nº 2 (1965) cabia à Câmara e ao Presidente da República a iniciativa dos projetos de lei sobre matéria financeira. Fórmula idêntica a 1934 e 1946.

A Emenda Constitucional de 1969 (art. 56), idênticamente à Constituição de 1967 (art. 59), dispõe:

“A iniciativa das leis cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal, ao Presidente da República e aos Tribunais Federais com jurisdição em todo o território nacional.”

2 — Iniciativa reservada

a) PODER EXECUTIVO

A iniciativa da lei reservada a determinado Poder consiste na privatividade do exercício do poder de iniciativa legislativa no concernente a determinadas matérias. No sistema constitucional brasileiro têm se destacado as seguintes matérias como de iniciativa reservada ao Poder Executivo: matéria financeira, criação de cargos, funções, fixação e modificação dos efetivos das Forças Armadas.

A cláusula “matéria financeira” sobre competência para iniciativa legislativa tem sofrido transformações nas Constituições brasileiras.

Não deram as Cartas políticas o sentido ou a ligeira acepção dessa expressão hoje muito importante, devido à competência exclusiva do Presidente da República para a iniciativa das leis que disponham sobre matéria financeira.

Essa competência encontra resquícios na Constituição Imperial, se bem que esta dava privatividade à Câmara dos Deputados para a iniciativa sobre impostos.

A Constituição de 1891 conferia exclusivamente à Câmara tôdas as leis de impostos.

Na Constituição de 1934 cabia ao Presidente da República e à Câmara dos Deputados a iniciativa de tôdas as leis sobre matéria fiscal e financeira. A de 1946 repetiu a competência exclusiva da Câmara dos Deputados e do Presidente da República para as leis sobre matéria financeira, forma reiterada no Ato Institucional nº 2 (1965).

A respeito da norma constitucional anterior, verifica-se em outros países o predomínio da Casa do Congresso, onde a representação é proporcional à população do país. Desde o Parliament Act de 1911 acentuou-se na Inglaterra a redução da competência financeira dos Lordes — era a defesa do “Orçamento do povo”.

Este documento político inglês consolidou a proeminência dos Comuns sobre os Lordes, e os Comuns possuíam, em matéria legislativa ordinária, iguais direitos. Todo projeto de lei de caráter financeiro aprovado pela Câmara dos Comuns, uma vez obtida a formalidade da sanção real converte-se em lei, ainda que os Lordes não o votem no prazo de um mês.

Como acentua o Ministro ALIOMAR BALEEIRO, a Câmara Alta continuou fiel à missão clássica de conseguir impostos. Daí, o esforço da Câmara mais popular no propósito de diminuir-lhe os poderes financeiros. (Aliomar Baleeiro — “Limitações Constitucionais ao Poder de Tributar” — 2ª ed. pág. 43).

A Constituição francesa de 1946 adotou idêntico critério ao dar exclusividade à Assembléia Nacional para votar as leis financeiras.

Parece que toda a controvérsia sobre o significado de matéria financeira está na inclusão ou não das normas de direito financeiro no seu âmbito.

PONTES DE MIRANDA distingue as expressões “direito financeiro” e “matéria financeira”, porque Finanças não são Direito, ao passo que Direito Financeiro é direito, ainda que sobre Finanças. (Pontes de Miranda — “Comentários à Constituição de 1946” — vol. II, 496; Rubens Gomes de Souza — “Normas Gerais de Direito Financeiro” *Revista Forense* 155/21.)

Bem acentuou FRANÇOIS GÉNY, ao fazer observações sobre a importância e função do Estado em matéria de moeda, tanto no Plano nacional como internacional: “sans refuser à l'État le pouvoir monétaire, formant l'un de ses attributs nécessaires, à soumettre ce pouvoir à certaines règles, imposées par sa nature et destinées à garantir les intérêts fonciers et permanents de la communauté contre les entraînements des poussées aveugles et les dangers des décisions irréflechies ou précipitées” (François Gény — “Le rôle et les pouvoirs

de L'État en matière de monnaie et de papier — monnaie” — in *Mélanges Maurice Hauriou*, pág. 433).

A expressão “legislação tributária” compreende as leis, os tratados e as convenções internacionais, os decretos e as normas complementares que versem, no todo ou em parte, sobre tributos e relações jurídicas a êles pertinentes. (Lei nº 5.172 — “Sistema Tributário Nacional” — art. 96).

Faz-se notar a *capitis diminutio* do Congresso Nacional em relação à iniciativa sobre matéria financeira. A Constituição Imperial dava à Câmara a iniciativa sobre impostos. Idem na Constituição de 1891. Na de 1934 ampliou-se a iniciativa à matéria fiscal e financeira. Voltou a Constituição de 1946 a dar à Câmara essa iniciativa, retirada completamente pela Constituição de 1967.

É certo que o direito financeiro é parte da matéria financeira, a própria vida financeira do país. (Themístocles Cavalcanti — “A Constituição Federal Comentada”, vol. II, 151).

A regra “matéria financeira” abrange a receita, bem como a despesa.

Na Constituinte de 1946 pretendeu-se abolir a iniciativa presidencial das leis que aumentassem vencimentos, criação de empregos. MARIO MASAGÃO opôs-se à supressão, ponderando que êsse dispositivo não poderia ser eliminado, porque o Congresso representava, em matéria de despesas públicas, o interesse dos contribuintes, não havendo motivo para aumento de despesas, quando o Poder Executivo tem a responsabilidade da administração e não solicitou o aumento. (José Duarte — “A Constituição Brasileira de 1946” — 2º vol., pág. 155).

A iniciativa da lei sobre impostos pela Câmara dos Deputados obedecia ao modelo inglês da iniciativa pela Câmara dos Comuns. A propósito JOSEPH STORY observou que os Lordes eram mais expostos à influência da Coroa, mais acessíveis à sedução de que os Comuns, corpo político eleito temporariamente pelo povo (Joseph Story — “Commentaires” — vol. 1º, 369). Talvez vestígio do Senado brasileiro vitalício, ao contrário nos Estados Unidos, não considerando o direito exclusivo da Câmara dos Representantes para a iniciativa da lei sobre impostos. Os senadores têm interesses distintos em face da natureza ou da extensão do imposto. (Joseph Story — “Commentaires” — vol. 1º, 369). Êsse pensamento prevaleceu na Constituição de 91 quando o Senado passou a intervir na elaboração das leis de impostos, podendo emendá-las, mantendo o equilíbrio entre grandes e pequenos Estados.

O S.T.F., como máximo intérprete da Constituição e da lei, tem decidido sobre as múltiplas facetas dos problemas sobre matéria financeira, em vários julgados: a lei restabelecendo texto de lei anterior, sem aumento de despesas, não necessita da iniciativa do Executivo (RE nº 56.655 — Rel. Min. Djaci Falcão — RTJ 43/620; RMS nº 16.508 — RTJ 50/153; RE nº 65.197 — RTJ 50/132; RMS nº 14.710 — RTJ 50/252); a norma constitucional superveniente vedativa da iniciativa tolhe o projeto, porque ainda não é lei (Esmcin — “Elements” — II, 449; Representação nº 727 — RTJ 42/628; Súmulas números 66 e 67).

Os mesmos princípios enunciados valem para as outras matérias de iniciativa reservada ao Executivo: criação de cargos, funções etc.

Há forte tendência para o aumento da iniciativa reservada ao Executivo. MADISON, na Convenção de 1787, dizia que há uma tendência nos governos para impelir toda a força à máquina legislativa. Por isso, JEFFERSON afirmou que a tirania do legislativo era e constituiria, ainda por muito tempo, um perigo formidável.

A limitação do direito de iniciativa existia na 4ª República francesa. Vi-sava tanto às emendas quanto à iniciativa propriamente dita.

O Governo conduz a discussão sobre o próprio texto das leis financeiras. Este fato não deve ser imputado a uma vontade sistemática de reduzir as prerrogativas das Câmaras. Isso resulta da natureza das coisas e especialmente do fato de que os Parlamentos são alheios às técnicas financeiras. GEORGES BURDEAU defende este ponto (Georges Burdeau — “Droit Constitutionnel et Institutions Politiques” — 11ª ed., 1965, pág. 547).

No Estado moderno, as finanças não são uma parte autônoma da atividade política. Elas são ligadas aos objetivos sociais e econômicos das intervenções do Estado. O Governo não poderá assumir a responsabilidade de seus projetos financeiros se forem mutilados pelas iniciativas discordantes dos parlamentares (“Loi de finances et pouvoirs du Parlement” — Revue du Droit Public et de la Science Politique — 1965, 655; Emenda Constitucional nº 1, de 1969, art. 15, § 1º — “Serão nomeados pelo Governador, com prévia aprovação: b) do Presidente da República, os Prefeitos dos Municípios declarados de interesse da segurança nacional por *lei de iniciativa do Poder Executivo*).

Por iniciativa exclusiva do Presidente da República, lei complementar poderá estabelecer, no interesse do serviço público, outras exceções à proibição de acumular, restritas a atividades de natureza técnica ou científica (art. 99, § 3º, da E.C. de 1969).

Outros dispositivos constitucionais dão iniciativa exclusiva ao Presidente da República (arts. 103 e 109).

Existindo elevação de vencimentos ou aumento da despesa pública, há necessidade de iniciativa do Poder Executivo (Representação nº 762 — Revista Trimestral de Jurisprudência 49/629; RMS nº 13.950 — RTJ 48/14; Representação nº 743 — Minas Gerais — RTJ 46/525).

b) PODER LEGISLATIVO

O direito — poder de iniciativa legislativa — é reconhecido ao parlamentar não como pessoa singular, mas como membro do corpo legislativo de que faz parte (Pier Giorgio Lucifredi — “L’iniziativa legislativa parlamentare” — pág. 106). Lucifredi observa que no poder de iniciativa deve identificar-se uma espécie normativa de comportamento livre: “Questo comportamento libero è peraltro un comportamento che va tenuto, da parte di colui cui il potere è attribuito (nel nostro caso, il membro del Parlamento), non già nelle specifico interesse proprio, ma nell’interesse del buon esercizio delle funzioni legislative da parte dell’organo collegiale di cui è membro, civè sostanzialmente, per un interesse publico” (ob. cit., pág. 107); e Aldo Bozzi — “L’iniziativa legislativa parlamentare e la presa in considerazione”.

Cabe a qualquer membro ou comissão da Câmara dos Deputados ou do Senado a iniciativa das leis.

A iniciativa reservada ao Poder Legislativo cinge-se: a decretos legislativos e resoluções.

O decreto legislativo tem estrutura semelhante ao decreto executivo, sendo um ato de ordem administrativa, com tendência a ordenar matéria de interesse da Casa do Congresso. No direito italiano o decreto legislativo é ato normativo, emanado do poder executivo, com força de lei ou equiparado à lei. Na Alemanha o poder de emanar ordenanças com força de lei é conferido ao Governo federal só excepcionalmente, com disposição final e transitória da lei fundamental. Na Inglaterra o Parlamento confere à Coroa ou aos seus auxiliares amplo poder de emanar normas de natureza legislativa (*rules, orders*) (Pietro Giuseppe Grasso — “Decreto Legislativo”). Compreende as deliberações do Poder Legislativo, como medida de caráter administrativo ou político (Decreto nº 3.191, de 7-1-1889). É baixado em decorrência de parecer sobre qualquer documento ou papel, que não seja projeto do Executivo ou do Judiciário, nem proposição da Câmara ou do Senado (Regimento Interno da Câmara dos Deputados — art. 113, § 4º).

O decreto legislativo é ato legislativo de competência exclusiva do Congresso Nacional, não sujeito à sanção do Presidente da República. Como exemplos de decretos legislativos vemos os que autorizam o Presidente da República ou o Vice-Presidente da República a ausentar-se do País; os que aprovam ou suspendem o estado de sítio ou intervenção federal.

A iniciativa dos decretos legislativos dá-se no Congresso Nacional.

É de notar-se a competência do Congresso Nacional para resolver definitivamente sobre os tratados celebrados pelo Presidente da República. É a chamada aprovação dos tratados. Sem isso não produzirá efeitos. Não terá vigência. É regra indispensável para se pôr em prática o escopo diplomático, com a aprovação dos representantes do Povo. O Congresso Nacional tem possibilidade de apresentar emendas constitutivas de reservas que poderão ser apresentadas ao outro Estado. Em brilhante parecer proferido na Consultoria Jurídica do M.R.E. o Prof. Haroldo Valadão defende idêntico ponto (Revista de Informação Legislativa nº 1/32), do mesmo modo em: “*Les prérogatives du Parlement en matière de ratification ou approbation des traités ou accords*” — *Revue du Droit Public et de la Science Politique* — 1965, 657; *The Journal of Politics* — nº 4, nov. 66, pág. 754. Antonio Valentini, observando a aprovação e a ratificação dos tratados no direito italiano, diz que “è necessario che le camere autorizzino con legge la ratifica, sià negli altri casi, in cui l'autorizzazione parlamentare non è richiesta, sarà il governo, presente nell'atto con la sua controfirma, a avolgere la necessaria attività di merito” (“*Gli Atti del Presidente della Repubblica*” — pág. 101). Hildebrando Acioli, a propósito da ratificação e promulgação dos tratados, afirma que a resolução do Congresso Nacional que aprova um tratado é promulgada por decreto do Presidente do Senado e publicada no Diário Oficial. Esta publicação não se refere à promulgação do tratado, que é feita em fase posterior (Revista Forense 126/30). O decreto legislativo promulgado pelo Presidente do Senado é uma norma autorizativa que, só vencida “a *vacatio legis*”, adquire a força imperativa de todas as leis (Othon Sidon — “A Nova Constituição e os acordos internacionais” — Revista dos Tribunais 384/15). Jean Meynaud salienta que a situação parlamentar evolui para um declínio do poder real das assem-

bléias no processo político, porque os parlamentares adaptaram-se mal às novas funções do Estado moderno ("O Executivo no Estado Moderno"; Theómitocles Cavalcanti — "A ratificação parcial dos tratados" — Revista de Direito Público e Ciência Política — jan./1961 — pág. 5; Roger Pinto — "Les Pouvoirs du Sénat américain en matière de traités" — Revue Internationale de Droit Comparé — 1950 — pág. 5).

A Emenda Constitucional de 1969 prevê para o Poder Legislativo a admissão de servidores mediante concurso após lei aprovada pela maioria absoluta dos membros das casas legislativas competentes (art. 108, § 2º; art. 40, III; 42, IX).

Através de resolução o Senado Federal estabelece a alíquota para o Imposto de Transmissão e as alíquotas máximas para as operações internas, as interestaduais e as de exportação (art. 23, § 2º e § 3º). Cabe ressaltar que a proposta é feita pelo Presidente da República.

Ao Senado Federal compete privativamente legislar para o Distrito Federal (art. 42, V; art. 17, § 1º); ainda mais a fixação mediante resolução dos limites globais para o montante da dívida consolidada dos Estados e dos Municípios (art. 42, VI).

c) PODER JUDICIÁRIO

Cabe aos Tribunais Federais com jurisdição em todo o território nacional a iniciativa das leis. Entende-se essa iniciativa no concernente às matérias de interesse do Judiciário.

Concede-se aos Tribunais a faculdade de elaborar e apresentar à Câmara as propostas atinentes à criação ou supressão de cargos, vencimentos e serviços auxiliares. Assim não fôra, o princípio de separação dos poderes seria uma quimera.

Organizar seus quadros, dispor os órgãos, instituí-los, apropriá-los à função, formar os quadros do pessoal necessário à execução dos serviços (Castro Nunes — "Teoria e Prática do Poder Judiciário" pág. 113; Representação nº 761 — Ceará — RTJ 47/133).

O Poder Judiciário necessita da lei para a consecução dessas atribuições. Socorre-se do Poder Legislativo, como assim procede, também, o Poder Executivo.

BARBALHO demonstra o porquê dessa garantia para colocar os funcionários administrativos da Justiça unicamente sob a dependência das autoridades judiciárias. Para o insigne comentador, o Poder Judiciário é, por sua natureza, o mais fraco; portanto, é preciso fortalecê-lo, colocando-o fora da ação do Poder Executivo.

CASTRO NUNES afirma que o dispositivo da privatividade do Poder Judiciário para a iniciativa legislativa é um corolário de que estabelece a independência da magistratura, do contrário teria de rodear de inimigos pessoais ou políticos os Juizes (Castro Nunes — ob. cit., pág. 11; "Matéria de iniciativa do Poder Judiciário" — acórdão do Tribunal de Justiça de São Paulo — *Revista dos Tribunais* — 212/168). Os tribunais federais só têm iniciativa de lei com relação às suas secretarias, na organização dos serviços auxiliares, criação ou extinção de cargos, fixação de vencimentos (Odilon de Andrade — "Iniciativa

das leis pelo Judiciário” — RDA 25/16; Haroldo Valadão — “O poder de veto e os projetos de lei fundados em propostas do Poder Judiciário” — R.F. 146/77). Dispõe a Emenda Constitucional de 1969 inovação que dá mais autonomia à Justiça estadual no art. 144, § 5º: “Cabe ao Tribunal de Justiça dispor, em resolução, pela maioria absoluta de seus membros, sobre a divisão e a organização judiciárias, cuja alteração somente poderá ser feita de cinco em cinco anos.”

3 — Iniciativa vinculada

a) A LEI ORÇAMENTÁRIA

O significado jurídico do orçamento serviu de fonte à indagação no século passado. Para LABAND o orçamento não teria maior importância jurídica, além da organização prática a ser exercida na Administração. “De même que tout chef de famille prévoyant, avant de se lancer dans une entreprise qui demande de grandes dépenses, de même, on a même, longtemps avant l'adoption de la forme constitutionnelle de l'Etat, reconnu que L'établissement d'un budget d'Etat, comme évaluation préalable des frais de l'Administration, de même que l'apurement et la vérification des comptes, constituaient des nécessités indispensables d'une administration d'Etat bien conduit” (Laband — “Le Droit Public de l'Empire Allemand”, vol. 6º, pág. 267.) Esta doutrina foi contestada por PHILIPPE ZORN apontando o aspecto jurídico do orçamento como lei. JELLINECK acompanha LABAND, discordando quanto ao tratamento jurídico dado ao orçamento. A lei orçamentária é condição ao exercício da administração financeira (Francisco Campos — “Direito Constitucional”, vol. I, 287; *Revista Forense*, CXXI/35). DUGUIT reputou o orçamento como ato — condição, sem o sentido de lei material. O Ministro Aliomar Baleeiro assinala que, em relação às receitas, não há conteúdo material de lei no ato orçamentário (“Limitações Constitucionais ao Poder de Tributar” — pág. 27).

No Brasil é indubitável a aceitação do orçamento como lei. Assim trata a Constituição de 1967, ao registrar em várias passagens a expressão “lei orçamentária” (Arts. 63; 64, § 1º; 67; 68; 68, §§ 1º, 2º e 4º; Emenda Constitucional de 1969 — arts. 82, VI; 60; 65).

A Constituição brasileira confere ao Poder Executivo a iniciativa da lei orçamentária, aplicando subsidiariamente na sua tramitação as regras constitucionais da elaboração legislativa, inclusive a retificação do Projeto de Orçamento, desde que não esteja concluída a votação do subanexo a ser alterado. Epitácio Pessoa vetou a parte do orçamento referente à despesa. Apontava a constitucionalidade do veto ao orçamento, considerando-se o responsável maior pela coisa pública. Na Comissão de Justiça este ponto foi defendido em parecer de Afrânio de Mello Franco, acolhendo a rejeição da lei vetada. Sobre a iniciativa do orçamento na vigência da Constituição de 1891, veja-se Aurelino Leal — “Teoria e Prática da Constituição Federal Brasileira” — pág. 526. O art. 81, XIX, da Emenda Constitucional de 1969 confere privativamente ao Presidente da República o envio de proposta de orçamento ao Congresso Nacional.

A Constituição de 1891 atribuía privativamente ao Congresso Nacional orçar a Receita e fixar a Despesa. Idêntico dispositivo foi mantido na Emenda Constitucional de 1926. Na Constituição de 1934 a proposta de orçamento era enviada à Câmara dos Deputados pelo Presidente da República. Igualmente na Constituição de 1946 permaneceu tal dispositivo.

b) ADAPTAÇÃO DAS CARTAS ESTADUAIS À CONSTITUIÇÃO FEDERAL

No regime federativo as Constituições dos Estados-Membros têm que se cingir aos princípios ínsitos na Constituição Federal. Não se admite a superposição de normas constitucionais estaduais às federais. A reforma das Constituições estaduais está vinculada aos princípios basilares da Constituição Federal.

A Constituição de 1967, esclarecendo este ponto, expressa no art. 188: "Os Estados reformarão suas Constituições dentro em sessenta dias, para adaptá-las, no que couber, às normas desta Constituição, as quais, findo este prazo, considerar-se-ão incorporadas automaticamente às Cartas estaduais." A Emenda Constitucional de 1969 (art. 200) considera incorporadas ao Direito Constitucional legislado dos Estados as disposições constitucionais federais.

A adaptação cinge-se às normas da Constituição Federal. Não significa cópia servil. Adaptação é ajustamento no ponto em que se coadunam as normas a aplicar.

Decidiu o S.T.F., na Representação nº 753 — São Paulo: "O art. 188 da Carta Política de 1967 determina a adaptação das Constituições estaduais ao ordenamento constitucional maior. Trata-se de processo que não se confunde com o do poder ordinário de emenda. As regras, objeto da reforma, votada pelas Assembléias Legislativas, devem ser aquelas que, explícita ou implicitamente, sofreram alterações, ou já não são compatíveis com o sistema federal." (Pontes de Miranda — "Sobre adaptação das Constituições estaduais no regime parlamentar" — Questões Forenses — vol. 7º, pág. 430.)

4 — Iniciativa da lei nos Estados e Municípios

As Constituições estaduais obedecem ao princípio federal da interdependência dos poderes. O poder de iniciativa da lei no âmbito federal é o paradigma para o Estado.

Na vigência da Constituição de 1891, os Estados organizavam o Município, respeitada a autonomia quanto ao seu peculiar interesse. Não tinham o poder legiferante.

O Estado-Membro só poderá legislar sobre a matéria não incluída na competência da União Federal, ainda que os Estados possam legislar supletivamente sobre determinadas matérias. Por vezes, ocorre que o Estado legisla sobre certa matéria quando ela é da competência federal. A matéria de Direito Processual é da competência federal. No entanto, nas normas de organização judiciária, encontramos normas de Direito Processual. Por isso, já se afirmou que a Federação ampliou os poderes das Assembléias Estaduais (Oswaldo Trigueiro — "A Descentralização Estadual" — pág. 61).

Nos Estados a iniciativa da lei é dada ao Governador do Estado, a qualquer Deputado Estadual, qualquer comissão parlamentar, à Mesa da Assembléia, aos Tribunais de Justiça.

Nos Municípios, a iniciativa da lei compete: ao Prefeito, a Vereador, à comissão parlamentar, à Mesa da Câmara.

5 — *Emenda Constitucional*

A perene vigência de uma Constituição é o ideal do Estado. Desde o Poder Constituinte imbuído da pretensa longevidade da carta política até aos interesses mais subalternos, o Estado assenta-se nos princípios constitucionais de longa durabilidade, de longa vida. A supremacia da Constituição é um anelo político inerente ao próprio Estado. A posição dela no quadro das instituições não pode ser norteadada sem dogmas e princípios constitucionais.

Supremacia ou perenidade constitucional não significa imutabilidade. O estático ou permanente é inconciliável com o progresso, com a evolução, principalmente no âmbito das relações sociais, humanas. A perpetuação pretendida no Código de Hamurabi, nas leis espartanas ou nas lições de Licurgo não passaram de uma quimera.

A sociedade evolui. Novas instituições surgem e a lei magna, como fonte inspiradora dos princípios jurídicos mais cristalinos, não pode ficar alheia a essa alteração. A doutrina, o costume e a jurisprudência encarregam-se de obrigar o Estado a não deixar estanques os princípios constitucionais. Por isso, grande juiz americano sentenciou: "We are under a Constitution; but the Constitution is what the judges say it is". Assim não fôra, a Constituição sofreria a alteração, modificação tácita. Silvano Tosi, ao referir-se a este fato, observou que: "modificazione tacita, in riferimento al diritto costituzionale, e espressione di recente introdotta a significare, come è noto, il fenomeno del diverso atteggiarsi, nel corso del tempo, dell'ordine supremo dello stato per atti o fatti che siano idonei a mutare variamente da funzione degli organi costituzionali, pur restando, formalmente, immoificate le norme che li configurano." (Silvano Tosi — "Modificazioni tacite della Costituzione" — pág. 3.)

É a chamada reforma da Constituição. Nelson de Souza Sampaio acentuou que "quanto à sua amplitude, costuma-se falar em reforma total e reforma parcial da Constituição. O termo "emenda" tem maior propriedade nesta última hipótese, mas é usado também em sentido amplo, como equivalente de revisão ou reforma, como fazem os escritores ingleses com as expressões "amendment" e "revision" de referência a alterações da constituição". ("O Poder de Reforma Constitucional" — pág. 83.)

As Constituições brasileiras sempre exigiram e exigem um alto *quorum* de aprovação, na falta da manifestação popular para a alteração constitucional. A propósito, Francisco Brochado da Rocha apregoava uma reivindicação no sentido da específica manifestação do povo para a alteração da Lei Maior. ("A Emenda da Constituição e seu processo".)

A Constituição Imperial era peremptória ao fixar o prazo mínimo de 4 anos para a sua reforma. A proposição de reforma apoiada pela terça parte dos Deputados era apresentada na própria Câmara. A proposição seria lida três vezes, com o intervalo de 8 dias; após, a Câmara dos Deputados deliberaria quanto à admissão da discussão. Admitida esta e aprovada a reforma do artigo constitucional, seria expedida lei ordinária, sancionada e promulgada pelo Imperador. Na legislatura seguinte, na primeira sessão, a matéria seria proposta e discutida.

A parte a prevalecer transformar-se-ia na modificação ou adição à Constituição, sendo, assim, solenemente, promulgada.

Impedia a Carta Imperial a alteração dos limites e atribuições respectivas dos Podêres Políticos, os direitos políticos e individuais dos cidadãos.

A Constituição Republicana deferia ao Congresso Nacional (Câmara dos Deputados e Senado e às Assembléias Estaduais a iniciativa para a reforma da Constituição.

A proposta seria apresentada no mínimo por uma quinta parte dos membros da Câmara ou Senado. Seria submetida em três discussões e aprovada por 2/3 de votos, numa e noutra Câmara. Quando solicitada por Estados, necessitaria, de 2/3, representado cada Estado pela maioria de votos de sua Assembléias. No seguinte, a proposta seria considerada aprovada, mediante três discussões, por maioria de 2/3 dos votos nas duas Casas do Congresso.

Impunha a Constituição de 1891 princípio fixado nas subseqüentes, qual seja a inadmissão como objeto de deliberação de reforma constitucional, projetos tendentes a abolir: a forma republicana federativa, ou a igualdade de representação dos Estados no Senado.

A Constituição de 1934 foi explícita ao impedir a emenda constitucional que visasse à modificação: da estrutura política do Estado; da organização ou competência dos poderes da soberania etc.

A iniciativa da emenda cabia, no mínimo, à quarta parte dos membros da Câmara ou do Senado ou de mais de metade dos Estados, no decurso de dois anos, pelo voto da maioria da Assembléia do respectivo Estado. A emenda seria aceita em duas discussões, pela maioria absoluta da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, em 2 anos consecutivos. A emenda que obtivesse o voto de 2/3 dos membros da Câmara dos Deputados ou Senado Federal seria submetida à votação da outra Casa, sendo aprovada por maioria.

Impedia a Constituição de 1934 a alteração constitucional na vigência do estado de sítio, preceito seguido nas constituições posteriores.

A Constituição de 1946 somente poderia ser emendada por proposta da quinta parte, no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal, ou por mais da metade das Assembléias Legislativas dos Estados no decurso de dois anos.

A Constituição de 1967, além dos casos anteriores, também deu ao Presidente da República o Poder de iniciativa para a emenda à Constituição. Lúcio Bitencourt, a propósito do *quorum* para votação da emenda constitucional, assentou que a mesma pode ser votada em sessão legislativa extraordinária, subordinada a eficácia dessa votação ao voto de dois terços dos congressistas (*Revista Forense* - 157/81; Lester Bernhardt Orfield - "The Amending of the Federal Constitution"). Sobre projeto de emenda constitucional estadual, veja-se parecer de Pontes de Miranda ("Questões Forenses", vol. 8, pág. 201). A emenda à Constituição dos Estados Unidos foi bem apreciada recentemente: "There is some evidence that the current effort to require the Congress to call a convention to propose a reapportionment amendment has failed and that the danger of a constitutional crisis has passed" (Sam J. Ervin Jr. "Proposed Legislation to implement the convention method of amending the constitution".)

Carl Schmitt afirma que a competência é normal no sentido de um círculo de atividades regulado e delimitado. A reforma das leis constitucionais não é

uma função normal do Estado ("Teoria de la Constitución" — pág. 110; Paolo Barile — "La revisione della Costituzione"). Carlos Ceretti aborda as formas de iniciativa da revisão constitucional observando: "Per l'altra garanzia dell'osservanza della costituzione data dalla specialità degli organi o delle procedure predisposti per la sua revisione i sistemi praticamente seguiti nei diversi ordinamenti sono principalmente due. Il primo affida la revisione ad una assemblea appositamente eletta che non esercita in linea di massima altre funzioni e che per questo viene detta assemblea costituente". (Diritto Costituzionale Italiano — pág. 629; Francisco Campos — "Constituição — Reforma e Emenda — Poder Constituinte — Direitos Fundamentais" — Revista Forense 221/35.)

Sam Ervin ao concluir o seu artigo sobre emendas à Constituição afirma: "There is some evidence that the current effort to require the Congress to call a convention to propose a reapportionment amendment has failed and that the danger of a constitutional crisis has passed." ("Proposed Legislation to Implement the Convention Method of Amending the Constitution" — Michigan Law Review — vol. 66, pág. 894 — 168.)

6 — Leis Complementares

As constituições não contêm toda a matéria respeitante à organização do Estado. São cartas de princípios, simples enunciados programáticos sem a intenção de alongamento. Daí, a necessidade das leis complementares especificando ou ordenando temas difíceis de explicitação no texto constitucional, tal a gama de conceitos e explicações necessárias. Compete ao governante a elaboração das leis complementares necessárias ao bom êxito de uma política legislativa.

As leis complementares não são leis constitucionais, porém, leis ordinárias, solicitadas por necessidades especiais (Afonso Arinos de Melo Franco — "As Leis Complementares da Constituição", pág. 7).

A lei complementar já foi considerada uma excrescência. O prof. Afonso Arinos, em sua brilhante passagem pelo Parlamento Nacional, propôs, em 1947, a constituição de uma Comissão de Leis Complementares da Constituição, que teve como Relator João Mangabeira ("Leis Complementares da Constituição", I, pág. 175 — Documentos Parlamentares XCVIII), o qual definiu a lei complementar como aquela que compõe, completa, afeiçoa ou remata a lei especial, que a Constituição determina seja feita ou a que se refere particularmente em artigo específico do seu texto.

A Constituição de 1967 inseriu as leis complementares no capítulo do Processo Legislativo ao dispor no art. 53: "As leis complementares da Constituição serão votadas por maioria absoluta dos membros das duas Casas do Congresso Nacional, observando os demais termos da votação das leis ordinárias."

Não prevê o poder de iniciativa para a lei complementar. Complementa a sua apreciação nos termos da votação das leis ordinárias. Evidencia-se a iniciativa da lei complementar aos membros ou Comissão do Congresso ou ao Presidente da República.

A Lei Complementar nº 1 (1º de novembro de 1967) e a nº 2 (29 de novembro de 1967) tiveram origem em mensagem do Poder Executivo.

Como assinalou o Prof. Afonso Arinos, quando a Constituição determina uma norma jurídica e recomenda a feitura de uma lei que a realize segundo que ainda importante a norma estabelecida, não pode ser considerada como constituída enquanto não surja a lei complementar dando-lhe eficácia (Afonso Arinos — ob. cit., pág. 8).

A lei complementar é considerada na Constituição francesa como lei orgânica (art. 34) A Emenda Constitucional brasileira de 1969 prevê 26 casos de lei complementar.

7 — Lei Delegada: Delegações Legislativas

A questão da delegação legislativa é um antigo tema do Direito Constitucional brasileiro.

Desde a bisseparação inglesa, em: poder da Coroa e poder do Parlamento, surgiu a preocupação liberal d. filosofia jurídica. No entanto, foi com *Montesquieu* que a idéia se generalizou, uma vez que todo poder tende ao abuso, que pode gerar prejuízos às garantias do cidadão. Daí, a necessidade de que "o poder detenha o poder", através de um equilíbrio entre os órgãos.

A primeira preocupação é a da separação, da existência de órgãos independentes. Ao lado da separação surge a necessidade de se equilibrarem os poderes através do sistema de freios e contrapesos, com a participação dos diversos órgãos da vida política (declaração de inconstitucionalidade, veto etc., etc.). "A não delegação de funções legiferantes, baseada na separação dos poderes e consagrada, pela primeira vez, embora em termos implícitos, na Constituição norte-americana, era, assim, considerada um dos dogmas dos modernos regimes constitucionais, como o proclamam Cooley, Willoughby e Ostin" (Francisco Sá Filho — "Relações entre os poderes do Estado" — pág. 232). Pinto Ferreira aconselhava, no regime da Constituição brasileira de 1946, a solução constitucional italiana que concede ao Executivo a delegação legislativa para a legislação de urgência, que o parlamento deverá validar no prazo de 60 dias ("Teoria Geral do Estado" — vol. II, 232; Loyla Castello Branco Rangel — "Delegação Legislativa" — Revista de Informação Legislativa nº 8/193).

No Estado Moderno, a separação dos poderes, face às evoluções naturais da época, está se adaptando progressivamente à realidade política. Em tese, a separação dos poderes se baseia na tripartição.

Na concepção de Kelsen, a separação dos poderes se fundamenta na estrutura do ordenamento jurídico, que separa os atos de criação dos de aplicação. A norma fundamental visa a criação; a norma individualizada, apenas limitações.

A separação de poderes surgiu com as reivindicações liberais dos povos, que queriam participar da decretação das leis, limitando o poder dos reis.

A separação dos poderes, ainda hoje, é criticada, mas o que se faz necessário "é não perder de vista o sentido filosófico do princípio, que é, na realidade, o ponto de partida de qualquer construção política que se pretenda realizar": (Castro Nunes — "Delegação de Poderes" — Revista Forense nº 137.)

Teoricamente é impossível sustentar a separação dos poderes, daí as três funções do Estado aplicarem o princípio hierárquico para tudo quanto a Consti

tuição não entregou ao Legislativo, ao Judiciário ou à Administração. Separação dos poderes e hierarquização são os princípios básicos da atividade política do Estado.

Para PONTES DE MIRANDA, nunca houve simetria entre os órgãos e funções. A tendência é visar a um regime mais flexível, "que permita fortalecer cada um dos poderes em sua competência específica, mas permitindo que, também no exercício dessa competência, cada um dos poderes se utilize da colaboração de, pelo menos, outro poder".

Um dos aspectos interessantes da separação dos poderes e uma demonstração de que o sistema funciona com uma certa flexibilidade é a atribuição conferida ao Poder Executivo de vetar as leis elaboradas pelo Poder Legislativo. A delegação legislativa já se constituiu num tabu. Marnoco e Souza perguntava, em 1910, se o Poder Legislativo poderia delegar as suas funções ao Poder Executivo. Repelia a idéia, apoiado nas idéias de Barthélemy. ("Direito Político" — Coimbra, 1910, pág. 404.) A Corte Suprema americana já declarou inconstitucional certa delegação legislativa no caso *Panamá Refining C. V. Ryan* (1935), tão bem analisado por Roger Pinto em "La Cour Suprême et le New Deal", pág. 12. Por isso já se definiu o decreto legislativo: "I decreti legislativi sono atti normativi, emanati dal potere esecutivo, aventi forze di legge o equiparati alla legge. Tali sono diversi dai decreti-legge che vengono qualificati in ragione della necessità urgente che devono provvedere. I decreti legislativi, intesi nel senso stretto, vanno distinti aneli dalle leggi delegate, con le quali talvolta sono raggruppati sotto una più ampia categoria." (pág. 865.) "Le legge delegate derivano da un provisorio trasferimento al potere esecutivo della potestà di legiferare, limitatamente ad oggetti specificati ed a fini determinati" (pág. 868; Pietro Giuseppe Grasso — "Decreto Legislativo" — Enc. Giuffrè — I, 868).

Na Constituição de 1824, encontramos a separação dos poderes, através das disposições dos artigos 9º, 10, 11 e 12, que estabelecem os poderes: Legislativo, Moderador, Executivo e Judicial.

Ao comentá-la, JOÃO BARBALHO vê, na criação do Poder Moderador, uma medida arbitrária. Este Poder não sofria quaisquer fiscalizações e não se estribava em qualquer princípio, além da máxima inglesa que "o rei não pode fazer o mal". Assim, nada mais justo do que repetir ser necessário que "o poder detenha o poder".

PIMENTA BUENO, opositor da delegação legislativa, mostra que "a par de sua independência e distinta separação, devem os poderes concorrer pelo modo mais harmonioso para o grande fim social..."; que a divisão dos poderes não visa gerar choques, mas garantir o destino da coletividade, eis porque um mandatário não pode delegar o que lhe foi confiado, salvo se expressamente assim o digam os mandantes ou os constituintes.

Na sessão do Congresso Nacional, de 24-8-1891, ARISTIDES LOBO disse que "uma das causas que mais desmoralizaram os parlamentos da monarquia foi o princípio das delegações legislativas".

A Constituição Imperial, embora estabelecesse as competências de cada poder, foi omissa quanto à delegação legislativa. Assim, PONTES DE MIRANDA, ao comentá-la, conclui ser uma inconstitucionalidade a delegação legislativa, uma vez que esta não fôra proibida ou permitida.

Para Barbalho, "é pertinente, também, observar que a Constituição não permite a nenhum dos poderes o arbítrio de delegar a outro o exercício de qualquer de suas atribuições... Sendo os poderes criados pela Constituição, divisos e cada um com esfera sua, se se lhes deixasse o arbítrio de delegar funções uns aos outros, a separação dos poderes seria uma garantia anulável ao sabor dos que os exercessem".

Três são as posições em face da delegação legislativa. A primeira é a da omissão (Constituição de 1891); a segunda é a da proibição expressa (Constituições de 1934 e 1946); a terceira é a previsão com disciplinamento do instituto (Constituição de 1967).

Na vigência da Constituição de 1891, as delegações, malgrado a sua omissão, foram numerosas, tornando-se prática tradicional do Direito Público brasileiro. Assim, anotamos, entre as delegações, as seguintes:

- a) 1892 — autorização ao Executivo para regulamentar cobrança do imposto do fumo; rever tarifas aduaneiras, do imposto de docas e das armazenagens;
- b) 1894 — Lei nº 21, de 20-11-1894, autoriza consolidar leis referentes à Justiça Federal, resultando o Código de Processo Civil e Criminal (Dec. nº 3.084, de 1898).

A Constituição de 1934 proibiu, expressamente, a delegação de poderes.

"Art. 3º — São órgãos da soberania nacional, dentro dos limites constitucionais, os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, independentes e coordenados entre si.

§ 1º — É vedado aos Poderes constitucionais delegar as suas atribuições.

§ 2º — O cidadão investido na função de um deles não poderá exercer a de outro."

Também o artigo 91, II e IV, atribuiu ao Senado Federal o exame dos regulamentos expedidos pelo Executivo, podendo suspender aqueles dispositivos que julgasse ilegais, assim como aqueles que pelo Judiciário fossem julgados inconstitucionais.

Para EDUARDO ESPINOLA, um dos fatores do golpe de Estado de 1937 foi a dificuldade de o Executivo obter, do Legislativo, medidas que lhe propiciasse governar, daí a atribuição ao Presidente da República de funções legislativas, pela Constituição de 1937.

Na Constituição de 1946, como ocorreu na de 1934, encontramos o seguinte dispositivo:

"Art. 36 — São Poderes da União o Legislativo, o Executivo e o Judiciário, independentes e harmônicos entre si.

§ 1º — O cidadão investido na função de um deles não poderá exercer a de outro, salvo as exceções previstas nesta Constituição.

§ 2º — É vedado a qualquer dos Poderes delegar atribuições."

Através da Emenda Constitucional nº 4, de 1961, estabeleceu-se, entre nós, o Regime Parlamentarista e com êle a possibilidade de se delegar poderes que a Constituição de 1946 vedava. Assim, o seu art. 22 dispõe:

“Art. 22 — Poder-se-á completar a organização do Sistema Parlamentar do Govêrno, ora instituído, mediante leis votadas nas duas Casas do Congresso Nacional, pela maioria absoluta dos seus membros.

Parágrafo único — A legislação delegada poderá ser admitida por lei votada na forma dêste artigo.”

Na Lei Complementar ao Ato Adicional, encontramos:

“Art. 1º — Os Podêres Legislativo e Executivo, separados, funcionam, entre si, em regime de colaboração e são, relativamente ao Poder Judiciário, independentes e harmônicos.”

No Capítulo VIII, encontramos:

“Da Legislação Delegada:

Art. 25 — O Presidente do Conselho de Ministros pode solicitar ao Congresso Nacional delegação de podêres para legislar.

Art. 29 — Do pedido de delegação devem constar os seguintes elementos:

- a) o conteúdo, o objeto e o alcance da delegação;*
- b) o fundamento jurídico da lei projetada;*
- c) a estimativa da despesa que possa advir e a indicação dos recursos para satisfazê-la.*

Parágrafo único — O pedido será apreciado em cada Casa do Congresso Nacional, por uma Comissão Especial.

Art. 30 — A delegação deverá ser dada por decreto legislativo aprovado por maioria absoluta dos membros das duas Casas do Congresso Nacional.

Art. 31 — Do decreto legislativo referido no artigo anterior constarão os limites e condições da delegação.

Art. 32 — Com fundamento em que a delegação tenha sido excedida, qualquer congressista, dentro dos dez dias seguintes ao da publicação da lei, pode propor seja esta total ou parcialmente revogada.

Parágrafo único — Se a lei fôr publicada no intervalo das sessões legislativas, o prazo previsto neste artigo começará a contar-se do dia em que se reunir o Congresso Nacional.

Art. 33 — O projeto de revogação será sujeito a uma só discussão, terá regime de urgência, considerar-se-á aprovado se obtiver maioria simples na Câmara dos Deputados e no Senado Federal e poderá ser votado total ou parcialmente.

Art. 34 — Não podem ser objeto de delegação a criação de tributos, a autorização de emissões de curso forçado e as matérias da competência exclusiva do Congresso Nacional.

Art. 35 — A delegação para legislar deverá ser utilizada, sob pena de caducidade, dentro do prazo de trinta dias, a contar da publicação do decreto legislativo que a conceder.

Art. 36 — Será adotada pelo Presidente da República a seguinte fórmula para promulgação da lei delegada: "Faço saber que, no uso da delegação constante do Decreto Legislativo nº , decreto a seguinte lei".

Art. 37 — Sem prejuízo da iniciativa referida no artigo 67, e seus parágrafos, da Constituição e no art. 18, inciso I, do Ato Adicional, será arquivado o projeto de revogação (artigo 33), nos seguintes casos:

a) se, pelo voto de dois terços da comissão especial da Casa do Congresso em que houver sido apresentado, fôr considerado improcedente;

b) se não fôr aprovado pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal dentro de quarenta dias da data de sua apresentação.

Art. 38 — Salvo disposição em contrário do decreto legislativo que conceder a delegação, a lei delegada deverá entrar em vigor em prazo não superior a quarenta e cinco dias."

No ano de 1962, diversas foram as delegações concedidas, das quais surgiram, entre outras, as leis de criação de cargos de Ministros Extraordinários e a criação da Superintendência de Política Agrária (SUPRA). "Decreti legislativi si definivano genericamente nell' ordinamento statutario, tutti gli atti con forze di legge del potere esecutivo, ad accezione dei soli decreti-legge, contraddistinti da un proprio nomen juris" (Lívio Paladini — "Decreto legislativo" — *Novissimo Digesto Italiano* — V, 293).

Após o movimento militar de 1964, com a edição dos múltiplos Atos Institucionais, o Presidente da República passou a baixar decretos-leis sobre segurança nacional, recesso parlamentar e matérias previstas na Constituição e na Lei Orgânica.

O Ato Institucional nº 2, dispunha:

Art. 30 — O Presidente da República poderá baixar Atos Complementares ao presente, bem como decretos-leis sobre matéria de segurança nacional.

Art. 31 — A decretação do recesso do Congresso Nacional, das Assembleias Legislativas e das Câmaras dos Vereadores pode ser objeto de ato complementar do Presidente da República, em "Estado de Sítio" ou fora dele.

Parágrafo único — Decretado o recesso parlamentar, o Poder Executivo correspondente fica autorizado a legislar mediante decretos-leis, em todas as matérias previstas na Constituição e na Lei Orgânica."

Vários são os argumentos pró ou contra a delegação legislativa. Alguns países não admitem a delegação de poderes: Argentina, Etiópia, Turquia, Iugoslávia, Líbia, República Árabe Unida. (M. Ameller — "Parlements", pág. 172, Paris, 1960.)

A delegação legislativa, que a princípio era apenas um ponto de vista dos juristas, em nossos dias é parte das medidas adotadas pelos políticos, que

vêm nela o meio de se solucionarem os problemas de ordem política ou administrativa.

Em "O Princípio da Separação dos Poderes e suas Modernas Aplicações", Themístocles Cavalcanti, ao comentar a Constituição de 1946, acredita que entre nós o princípio da delegação foi levado ao extremo, a ponto de ser proibida, o que não deixou de causar conseqüências, porquanto o preceito, nem sempre, fôra respeitado.

O Ministro Oswaldo Trigueiro defendeu a delegação e acredita que sem esta não será possível o País caminhar, porquanto o Congresso está incapacitado, no sentido clássico, de dar curso à tarefa legislativa, através da elaboração de leis que regularizam a vida econômica, política e social. Que as leis elaboradas são meramente formais.

Mas, mesmo aquêles que defendem a delegação legislativa vêem a necessidade de uma limitação para que não haja hipertrofia ou esvaziamento dos Poderes Executivo e Legislativo.

O Ministro Victor Nunes Leal defende a posição de que a delegação legislativa nunca foi causa de hipertrofia do Poder Executivo.

Comentando as Constituições de 1891 e 1936, Carlos Maximiliano mostra a necessidade de o Executivo manter-se dentro dos limites da autorização legislativa e uma vez usada a delegação esta autorização deve desaparecer, pois a participação do Executivo é de colaboração; que o receio de se aumentarem os perigos contra as liberdades e o patrimônio do cidadão é apenas meio com que se dá combate às delegações.

Themístocles Cavalcanti salienta, em sua obra, a necessidade de que a delegação seja expressa, que estabeleça diretrizes políticas, que o delegante fiscalize a execução.

Não se justifica a delegação indiscriminada, pois esta é perigosa; daí, por que deve ser limitada em seu conteúdo, conforme nos ensina Seabra Fagundes.

No trabalho da reforma do Congresso Nacional está incluída a delegação interna, como uma das formas de se extinguir a delegação ao Poder Executivo, conforme posição do Senador Josaphat Marinho.

A delegação interna já é existente na Itália. Sobre a possibilidade de delegação, veja-se Salvatore Bartholini — "La delegazione legislativo in materia de amnistia e indulto" — Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico — 1955 — pág. 481. Foi sugerida, entre nós, através de anteprojeto de emenda constitucional, apresentado pelo então Ministro da Justiça Nereu Ramos, em 1956.

A CONSTITUIÇÃO DE 1967 E A LEI DELEGADA

A Constituição do Brasil de 1967 fala da elaboração das leis por delegação nos arts. 55 e seguintes, ao Presidente da República, à Comissão do Congresso Nacional ou à Comissão Especial da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal. As delegações às comissões, face à especialidade, deve ser de acôrdo com as normas fixadas em seus regimentos.

Assim, dispõe a Constituição de 1967:

.....

 "Art. 55 As leis delegadas serão elaboradas pelo Presidente da República, comissão do Congresso Nacional, ou de qualquer de suas Casas.

Parágrafo Único — Não poderão ser objeto de delegação os atos da competência exclusiva do Congresso Nacional, bem assim os da competência privativa da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal e a legislação sobre:

I — a organização dos juízos e tribunais e as garantias da magistratura;

II — a nacionalidade, a cidadania, os direitos políticos, o direito eleitoral, o direito civil e o direito penal;

III — o sistema monetário e o de medidas.

Art. 56 — No caso de delegação a comissão especial, regulado no regimento do Congresso Nacional, o projeto aprovado será enviado à sanção, salvo se, no prazo de dez dias da sua publicação, a maioria dos membros da comissão ou um quinto da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal requerer a sua votação pelo Plenário.

Art. 57 — A delegação ao Presidente terá a forma de resolução do Congresso Nacional, que especificará o seu conteúdo e os termos para o seu exercício.

Parágrafo Único — Se a resolução determinar a apreciação do projeto pelo Congresso Nacional, este a fará em votação única, vedada qualquer emenda."

Alguns atos, conforme se vê da leitura do texto constitucional, são indelegáveis. Assim, aqueles dos arts. 47, 42-45, 55 parágrafo único, não podem ser delegados.

A delegação ao Presidente da República, sob a forma de Resolução, deve trazer fixado o conteúdo e os termos para o exercício da delegação, com um, dois ou mais prazos, referindo-se a cada conteúdo.

O projeto elaborado pelo Presidente da República, como dispõe a Carta, pode ser apreciado pelas duas Câmaras ou pelo Congresso Nacional, desde que assim disponha, expressamente, a Resolução. A matéria está regulamentada de forma a que não se permita a discussão e votação, por mais de uma vez, ou se efetue emendas, sendo inconstitucional a Resolução que permita duas ou mais votações e inclusão de emendas.

No art. 56, encontramos a delegação especial. Essa forma de delegação, que conforme tentamos explicar no item anterior — delegação interna —, permite que comissão especial constituída pelo Congresso Nacional, ou pela Câmara dos Deputados, ou pelo Senado Federal, legisle observando-se o Regimento Comum, através de processo típico.

Uma vez a Comissão Especial aprove determinado projeto, este tem de ser publicado, para que, no prazo de dez dias, possam: a maioria dos membros da comissão ou um quinto dos membros da Câmara dos Deputados, ou do Senado

Federal, requerer a sua aprovação pelo Plenário. O não-requerimento implica em remessa à sanção; o Presidente da República pode vetar, no todo ou em parte, o projeto aprovado.

8 — Decreto-Lei

A Emenda Constitucional de 1969 declara no art. 55:

“O Presidente da República, em casos de urgência ou de interesse público relevante, e desde que não haja aumento de despesa, poderá expedir decretos-leis sobre as seguintes matérias:

I — segurança nacional;

II — finanças públicas, inclusive normas tributárias; e

III — criação de cargos públicos e fixação de vencimentos.”

Não é inovação legislativa no Brasil porque a Constituição de 1937 (art. 13) também admitia que o Presidente da República, nos períodos de recesso do Parlamento ou de dissolução da Câmara dos Deputados, poderia, se o exigissem as necessidades de Estado, expedir decretos-leis sobre as matérias de competência exclusiva da União, exclusive sobre modificações à Constituição, legislação eleitoral, orçamento, impostos, instituições de monopólios, moeda, empréstimos públicos, alienação e oneração de bens imóveis da União. O Presidente da República, nos termos constitucionais, podia expedir decretos-leis sobre a organização do governo e da administração federal, comando supremo e a organização das forças armadas. As épocas eram dissemelhantes. O escopo legislativo, também.

O decreto-lei é lei no sentido material. Tem vigência imediata após a publicação do texto. “C'est donc avec raison que la doctrine, presque tout entière, repousse cette terminologie vulgaire et réserve le terme de “décrets-lois” à la designation des seuls actes réglementaires qui, émanés d'un pouvoir exécutif qui s'est emparé de toutes les compétences, ont vraiment et toujours possédé la force spéciale de véritables lois” (Yvon Gonet — “La question Constitutionnelle des prétendus décrets-lois” Paris, 1932).

O decreto-lei será submetido, dentro de 60 dias, ao Congresso Nacional que o aprovará ou o rejeitará, não podendo sofrer emendas. O silêncio ou a não-deliberação importará na aprovação do texto. Conforme o Direito italiano “Sotto un profilo politico: serve ad esonerare il Gabinetto dalla responsabilità su di esso incumbente a causa dell'assunzione eccezionale di potestà legislativa e quindi assolve una funzione analoga al “bill of indemnity” del diritto inglese. Il rigetti del disegno di legge di conversione potrebbe dare occasione ad un voto di censura o di sfiducia. Sotto un profilo legislativo: opera una conferma sostitutiva, una novazione del decreto legge e pertanto essa, anche se non apporti alcun emendamento al decreto, é da considerare sempre una legge materiale, oltre che una legge formale” (Pietro Virga — “Diritto Costituzionale” — 1955 — pág. 379).

A constituição italiana ao tratar das medidas provisórias com força de lei (art. 77) obriga a apresentação às câmaras no mesmo dia para a convalidação dessas medidas; ainda que em recesso serão convocadas dentro dos 5 dias seguintes.

O controle parlamentar italiano nessa matéria é mais rigoroso do que no Brasil. A não aprovação pelo Parlamento dentro de 60 dias, acarreta a perda de eficácia do decreto-lei, desde a data de sua emissão.

No Brasil, o decreto-lei rejeitado não opera efeitos *ex-tunc*. Os atos praticados na sua vigência não são invalidados ou tornados sem efeitos. Dentro de prazo tão elástico (60 dias) vários efeitos são produzidos, como bem demonstra a prática judiciária no Brasil. Publicado o texto, *de motu proprio*, cabe ao Congresso Nacional o exame do texto, nos 60 dias. O art. 58, parágrafo único, fixa o prazo dentro do qual é pedido o pronunciamento, prazo contado da publicação.

Geraldo Ataliba, afirma que no decreto-lei só se podem fundar meras expectativas de direito antes de sua aprovação ("O Decreto-Lei na Constituição de 1967" — pág. 23). Vigência significa vigor imediato, *in casu*, da lei. Lei vigente, ou em vigor, é lei não caduca ou não revogada, como assegura, a *contrario sensu*, Matos Peixoto ("Do Recurso Extraordinário" pág. 162). Vigência abrange existência, validade, eficácia. Por outro lado, a observação cautelosa de Geraldo Ataliba tem procedência, mas não aplicação ao caso: a perplexidade se instauraria, quando o decreto-lei não obtivesse aprovação.

Portanto, concluímos, divergindo do eminente professor paulista, que a força de lei é imediata. Qualquer lei ou decreto pode ser revogado.

A Constituição fixa a matéria pertinente à expedição do decreto-lei; segurança nacional ou finanças públicas.

O conceito de "segurança nacional" não está bem fixado na doutrina brasileira. Nelson de Souza Sampaio ao tratar do tema afirmou:

"Segurança nacional, na acepção comum, compreende tudo relativo à garantia do País como nação, numa palavra, a soberania. Reconhecemos, porém, que, se elastecermos o conceito para fazê-lo coincidir com a noção de guerra moderna — guerra total —, nada ficará fora. A guerra de hoje, além de militar, é guerra econômica, guerra científica, guerra ideológica e guerra de propaganda" (Nelson de Souza Sampaio — "Limites dos decretos-leis" — Revista de Informação Legislativa 13/29).

A propósito do conceito de segurança nacional veja-se Revista Brasileira de Estudos Políticos, nº 21 (Número especial sobre a segurança nacional); Omar Gonçalves de Mota — Carta Mensal da Confederação Nacional do Comércio nº 161 — agosto de 1968; Ruy Cirne Lima "Preservação do Regime Democrático é problema de Segurança Nacional" — Revista Jurídica n.º 74/275 — Porto Alegre; Aurelio Lira Tavares — Discurso pronunciado na Escola Superior de Guerra — publicado no *Correio da Manhã* — 27/7/68; — Marechal Mario Poppe de Figueiredo — "Civilismo e segurança nacional" — *Jornal do Brasil* de 30/8/1968; Oto de Andrade Gil — "Os decretos-leis na Constituição de 1967" — Revista de Informação Legislativa 17/27 — Michele la Torre ("Nozioni di Diritto Amministrativo" 7ª ed. Roma 1945) ao estudar o decreto-lei afirma: "quando si versasse in istato de necessità per causa di guerra o per urgenti misure di carattere finanziario o tributario. Fuori di questi due due casi — guerra e finanza — la necessità e urgenza il provvedere non giustificavano il ricorso al D. legge" (pág. 14). "Le condizioni richieste per la validità di un decreto di urgenza sono

l'urgenza e la necessità. La volutazione dell'urgenza e della necessità é rimessa all'arbitrio del governo. Solo il Parlamento può esercitare il suo controllo politico, negando la clausola di presentazione alla Camara, ecc." (Michele, pág. 39).

VIESTI, ao estudar o decreto-lei, obtempera: "Il decreto legge rappresenta uno strumento indispensabile per la vita dello stato moderno, in quanto sopprime alle innegabili e comprensibili deficienze dell'ordinario apparato legislativo, il quale, per sua natura, non è in grado di soddisfare esigenze di tempestività e di sagretezza che sono imposte da speciale situazione di emergenza. Cosè si spiega che l'istituto, utilizzato nei primi tempi di blando costituzionalismo per ristabilire l'autorità di monarchi già assoluti di fronte alle crescenti istanze politiche delle masse popolari, è stato accolto pure dalle successive Costituzioni democratiche ed è andato sempre più diffondendosi, anche presso gli Stati in cui, il principio della separazione dei poteri viene attuato con maggior rigore" (Giuseppe Viesti — "Il Decreto-Legge" — pág. 11; Pierre Stillmunkes — "La Classification des actes ayant force de loi en Droit Public Français" — Revue du Droit Public et de la Science Politique — 1964 n° 2, 261).

O Supremo Tribunal Federal, como órgão de cúpula do Poder Judiciário, intérprete e exegeta do texto constitucional, em felizes e importantes lances, tem tratado da questão da conceituação de "segurança nacional".

No H. C. 43071 (RTJ 42/296), julgado em março de 1966, examinou-se o D. L. n° 2 referente à competência da Justiça Militar para o julgamento dos crimes contra a economia popular. Cinco eminentes juizes da mais alta Córte pronunciaram-se pela inconstitucionalidade do mencionado decreto-lei (Ribeiro da Costa, Luiz Galloti, Gonçalves de Oliveira e Evandro Lins). Assim procediam porque não vislumbravam a configuração de "matéria de segurança nacional" nos crimes contra a economia popular, segundo os termos do Decreto-Lei n° 2, baixado segundo o art. 30 do Ato Institucional n° 2. Acentuou o Ministro Evandro Lins, na oportunidade:

"O conceito de segurança nacional é o gênero que envolve duas espécies: a segurança externa e a segurança interna. De segurança externa, evidentemente, não se cuida, porque ela compreenderia problemas de guerra externa, de defesa militar do território nacional, o que não está em causa. Tratar-se-ia, então, de defesa da segurança interna do País" (pág. 299). O Decreto-Lei n.º 2 (art. 3.º) foi declarado inconstitucional no julgamento do RHC 45007 — sessão de 19/11/68, sendo Relator o Ministro Thompson Flôres.

Posteriormente, já na vigência da Constituição de 1967, o STF declarou inconstitucional o art. 5º do Decreto-Lei n° 322 referente à purgação de mora em locação comercial (RTJ 45/559). Assentou a Córte em memorável julgamento, pelo voto do Ministro Aliomar Baleiro que: "o conceito de "segurança nacional" não é indefinido e vago, nem aberto àquele discricionarismo do Presidente ou do Congresso. "Segurança Nacional" envolve tóda a matéria pertinente à defesa da integridade do território, independência, sobrevivência e paz do País, suas instituições e valôres materiais ou morais contra ameaças externas e internas, sejam elas atuais e imediatas ou ainda em estado potencial próximo ou remoto.

Repugna à Constituição que, nesse conceito de "segurança nacional", seja incluído assunto miúdo de Direito Privado que, apenas joga com interesses também miúdos e privados."

Nelson de Souza Sampaio frisa quanto à matéria de "finanças públicas" que a expressão não pode ser tomada ao pé da letra para abranger tudo que respeite às receitas, despesas, orçamento e créditos públicos. Exclui as operações de crédito (empréstimos externos ou internos, voluntários ou forçados), orçamento (loc. cit. pág. 33), criação de tributos.

9 — Regulamento e interpretação da lei

A natureza jurídica do regulamento suscita controvérsias. Para uns a própria lei regulamentar já pode ser considerada como lei. Tem como escopo a regulamentação dos princípios gerais expostos na lei. Pode ser feito, em regra, pelo Poder Executivo ou pelo Legislativo. No Brasil, compete privativamente ao Presidente da República expedir regulamentos para a fiel execução das leis.

Pergunta-se se a natureza jurídica do Poder regulamentar encontra sua fonte no Poder discricionário da Administração. Se a Administração tem a faculdade para regulamentar os casos individuais, portanto terá para os casos gerais. O Poder regulamentar deriva da Constituição. Esta atribui ou não à Administração; pode atribuir a regulamentação à lei.

No Parlamentarismo, o Poder regulamentar é considerado inferior às atribuições do Parlamento. A Constituição francesa de 1958 consagra o Poder regulamentar para as normas especiais. No regime presidencialista, o Poder regulamentar é exercido largamente pelo Poder Executivo.

BURDEAU, apreciando a hierarquia entre a lei e regulamento, afirma a competência do Parlamento para a regulamentação jurídica, porque ele é, no Estado, o único órgão detentor do poder inicial e incondicionado que caracteriza a decisão política ("Droit constitutionnel et Institutions Politiques" — pág. 531). MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO observa que o poder normativo regulamentar no regime constitucional francês só pode modificar textos legais editados após a Constituição atual, exercendo esse poder com a colaboração do Conselho de Estado ("A autonomia do poder regulamentar na Constituição francesa de 1958". Revista de Direito Administrativo — vol. 84/37).

Para VEDEL o regulamento submete-se à lei em três pontos: submissão de regulamento à forma prevista pela lei; deve abranger matérias não legisladas; o regulamento não contradiz a lei (GEORGES VEDEL — "Cours de Droit Constitutionnel" — Paris, 1958 — pág. 973).

A Emenda Constitucional de 1969 confere ao Presidente da República a expedição de regulamentos para a fiel execução das leis e decretos (art. 81, III). O art. 85, II atribui aos Ministros de Estado a expedição de instruções para a execução das leis, decretos e regulamentos.

10 — Poder de Emenda e Poder de Iniciativa

A emenda a projeto de lei visa a alteração deste. Essa alteração poderá ser substancial, radical, transformando o projeto, significando novo sentido à pri-

mitiva intenção do legislador ou detentor do poder de iniciativa. Porisso, a indagação do alcance das emendas é muito importante, em virtude das consequências que poderão acarretar.

A iniciativa da lei não significa privatividade, exclusividade, ainda que a iniciativa seja do Legislativo ou Judiciário, a sanção da lei cabe ao Presidente da República.

Duguit observou que o direito de iniciativa dos parlamentares envolve o direito de emendar, isto é, propor modificações parciais aos projetos do governo, ponto corroborado por Aurelino Leal (Duguit — “Traité”, II, 355; Aurelino Leal — “Teoria e Prática da Constituição” pág. 868 — artigo 39).

O direito de emenda existe nas mesmas condições do direito de iniciativa. Ao detentor do direito de iniciativa dá-se o direito de emenda (Laferrière — Manuel de Droit Constitutionnel pág. 1003). É necessário sentir o alcance desse direito.

O direito de emendar é um corolário do direito de iniciativa. Onde não existe o direito de iniciativa, não existe o de emendar, assim decidiu o STF no advento da Constituição de 1946 (RE 21914 — RDA 47/238).

Na mesma época assentou o Pretório Excelso que o Legislativo não tem competência para emendar projeto de lei do qual não pode ter iniciativa (Representação 196 — RDA 43/240; RF 165/155).

Há que considerar a necessidade de parcimônia no poder de emendar. O seu abuso transforma-se no poder de iniciativa, invadindo a órbita do Executivo (Voto do Ministro Orosimbo Nonato, RT 237/653).

Na França, sob a 4ª República utilizava-se uma sutil tática, obtendo, por meio de emendas, modificação dos projetos de lei de uma importância tal que, por véses, mudavam totalmente o sentido do texto examinado. A limitação do direito de iniciativa parlamentar em matéria legislativa, a interdição de fórmulas apresentando o caráter de resoluções tem encorajado os parlamentares franceses a propor emendas indicativas contra as quais o Governo utiliza o chamado voto bloqueado (“Le droit d’amendement des parlementaires et l’usage du vote bloqué” — Revue du Droit Public et la Science Politique — 1964, pág. 90).

As emendas podem ser substanciais ou formais. As emendas substanciais alteram o conteúdo do que se pretende regular a finalidade do projeto de lei. As emendas formais apenas alteram a disposição da matéria.

As emendas substanciais, subdividem-se em supressivas, substitutivas, aditivas e modificativas. A subemenda é emenda apresentada a outra.

O direito de emenda tem como objeto o modo de regular a matéria, objeto do poder de iniciativa. Não serão aceitas emendas que não sejam condizentes com a proposição (José Afonso da Silva — “Princípios” — pág. 166; Spagna Musso — pág. 158 e 159).

Defere-se a iniciativa em casos específicos ao Executivo e ao Judiciário para garantia do interesse público ou garantia subsidiária da independência dos poderes.

A regra de que cabe o poder de emenda a quem tem o poder de iniciativa é falha. O Judiciário e o Executivo têm o de iniciativa, mas não têm o de emenda.

O S.T.F. tem ressalvado o poder de emenda, quando a matéria não seja estranha à matéria objeto da proposta governamental. Não existindo correlação entre a matéria proposta e as modificações resultantes das emendas apresentadas, ditas emendas são impertinentes (RMS 15110 – RTJ 35/633; RMS 14405 – RTJ 34/6; Repres. 611 – RTJ 33/107; RMS 15048 – RTJ 34/629).

As emendas já foram consideradas inerentes ao Processo Legislativo. Na vigência da Constituição de 1946 admitiam-se as emendas com parcimônia. A Constituição de 1967 só permite a emenda a quem tem iniciativa. É a forma mais rígida. (O S.T.F. assim já decidiu no julgamento dos Embargos e Rep. 700 de São Paulo – 1968).

11 – A Função Legislativa do Veto – A Sanção

A lei é um ato complexo, um ato-regra ou um procedimento. O ato complexo é a união de várias vontades, corporificadas no escopo da resolução de interesses comuns. Para Jellineck é a criação de uma vontade unitária (Jellineck – “Sistema dei Diritti Publici Subiettivi” – pág. 244).

Roberto Lucifredi exemplifica com os atos complexos legislativos, “nascente da um concorso paritario di volontà” (Roberto Lucifredi – *Novissimo Digesto Italiano* vol. I, T. II, pág. 1500; Biscautti di Ruffia – “Il rinvio presidenziale delle leggi dopo lo scioglimento dele Camere” – *Rivista Trimestrale di Diritto Publico* – 1964 pág. 3). O processo de elaboração legislativa não se exaure na votação no Poder Legislativo. Nos vários regimes a situação apresenta-se diferente. No regime parlamentar, ao contrário do regime presidencial, a função legislativa apresenta-se mais integrada no Poder Legislativo. A Constituição italiana chega a afirmar que “a função legislativa é exercida coletivamente pelas duas Câmaras”. O Presidente da República ficou privado da sanção ou veto. Concede-se-lhe no regime constitucional peninsular a faculdade de pedir o reexame (*richiesta di riesame*).

No regime presidencial, o veto exprime a participação ativa do Governo na direção da coisa pública. A doutrina norte-americana consagra a tese da participação no processo legislativo através do veto: “It is true that power is one of negation only, but the history of its origin shows that even in its qualified form, it is legislative in its nature, a brake rather than a steam chest, but nevertheless a very important part of the machinery for making laws” (Taft “Our Chief Magistrate and his Powers”, 1916, pág. 16; Munro – “The government of the United States”, 5ª ed., 1947, pág. 174). Outros autores acentuam claramente o aspecto positivo do veto na elaboração da lei: “it should not be overlooked that the veto power is not always merely negative in nature; it is also a positive instrument of presidential legislative leadership” (Schwartz – “American Constitutional Law”, 1955, pág. 100; Corwin – “The President: Office and Power” 3ª ed., 1948, pág. 342).

Observa Mário Casassanta que “não será para admirar que, já detendo o poder de iniciativa, possa o executivo conseguir o de não só impedir a passagem

de uma parte do projeto, mas ainda de propor modificação” (“Poder de Veto” — pág. 333)

Afranio de Melo Franco ao examinar o veto oposto por Eptácio Pessoa à resolução do Congresso Nacional que fixou a despesa da República assinalou que o Poder Legislativo é exercido pelo Congresso Nacional, mas com a Sanção do Presidente da República (Navarro de Brito — “O veto legislativo” pág. 66; — J. J. Chevallier — “De la distinction établie par Montesquieu entre la faculté de statuer et la faculté d’empêcher” Mélanges Maurice Hauriou Sirey — Paris, 1929 — pág. 137). J. V. Tichleu (Le Président de la République et le Problème de l’État” pág. 183) configura o veto como ato de intervenção do Poder Executivo na elaboração da lei (vide Charles Bacard — American Government and Politics 8ª ed, pág. 166; Hamilton — “O Federalista” — cap. LXII). Cooley acentuou que o poder de vetar é um poder extraordinário concedido ao Executivo como salvaguarda indubitável contra toda a legislação produzida às pressas e irrefletidamente ou que envolva usurpação de autoridade de outro ramo (“Direito Constitucional” pág. 197).

O veto está integrado na contextura da iniciativa da lei. Muito se discutiu sobre a convalidação da falta de iniciativa da lei, através da sanção. O S.T.F. exprimiu em sua súmula n.º 5: “A sanção do projeto supre a falta de iniciativa do Poder Executivo” — (R.E. 60151 — R.T.J. 50/115).

A elaboração da lei, portanto, não se encerra no âmbito legislativo.

BIBLIOGRAFIA

Acioli, Hildebrando:

A ratificação e a promulgação dos tratados em face da Constituição — Revista Forense 126/30.

Afonso da Silva, José:

Princípios do Processo de Formação das leis no Direito Constitucional — São Paulo, 1964.

Andrade, Odilon:

Iniciativa das leis pelo Judiciário — Revista de Direito Administrativo 25/11.

Arinos de Melo Franco, Afonso:

As leis complementares da Constituição — Rio, 1948.

Ataliba, Geraldo:

O Decreto-Lei na Constituição de 1967. — Editora Revista dos Tribunais, São Paulo, 1967.

Baleeiro, Altomar:

Limitações Constitucionais ao Poder de tributar, 2ª edição. Forense, Rio, 1960.

Barbosa, Rui:

Comentários à Constituição Brasileira, coordenação de Homero Pires, São Paulo, 1932.

Barile, Paolo:

Declínio del Parlamento ed organizzazione di nuovi centri di potere — Scritti di Diritto Costituzionale, pág. 496, Padova, 1967.

Bassi, Franco:

Il Principio della separazione dei poteri — Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico — 1965/17.

Bastid, Paul:

Le Gouvernement d’Assemblée — Paris, 1956

Berile, Paolo:

La revisione dela Costituzione, in Commentario Sistematico dela Costituzione Italiana, vol. 2.º, pág. 495.

Biscaretti di Ruffia, Paolo:

Diritto Costituzionale — 4.ª edição, Eugenio Jovene, Napoli, 1956.

Biscaretti di Ruffia, Paolo:

Sanzione, assenso e veto del Capo dello Stato nela formazione delle legge negli ordinamenti costituzionali moderni —

- in Studi in onore di Emilio Crosa — Tomo I, pág. 165, Giuffrè, Milano, 1960.
- Black:**
American Constitutional Law.
- Bose, Henri:**
Les droits législatifs du Président des États Unis — Paris, 1906.
- Bozzi, Aldo:**
L'iniziativa legislativa parlamentare e la presa in considerazione" Scritte Giuffrè III — 171 — 1968.
- Brochado da Rocha, Francisco:**
A emenda da Constituição e o seu processo — Arquivos do M.J.N.I. vol. 83/31.
- Bryce, James:**
Les Democracies Modernes — Payot, 1924.
- Bueno, Pimenta:**
Direito Público e Análise da Constituição do Império — Reedição do M.J.N.I., Rio, 1955.
- Burdeau, Georges:**
Droit Constitutionnel et Institutions Politiques — Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence — Paris, 143, ed., 1969.
- Burgess:**
Political Science and Comparative Constitutional Law — Boston, 1902.
- Calmon, Pedro:**
Curso de Teoria Geral do Estado — 5ª ed., Livraria Freitas Bastos, 1958.
- Campos, Francisco:**
Direito Constitucional — Forense, Rio 1956.
- Casasante, Mario:**
O poder de veto — Edição os Amigos do Livro, Belo Horizonte, 1937.
- Cavalcanti, Themistocles:**
O principio da separação dos poderes e suas modernas aplicações in Cinco Estudos — Ed. F. G. V. — Rio, 1955.
- Ceretti, Carlo:**
Diritto Costituzionale Italiano — 7ª ed. — 1960.
- Chevalier, J. J.:**
De la distinction établie par Montesquieu entre la faculté de statuer et la faculté d'empêcher — in Mélanges Maurice Haurion, Siry. Paris, 1929.
- Corwin, Eduard:**
The President: Office and Powers, New York, 1948.
- Crisafulli, Vezio:**
Lezioni di Diritto Costituzionale — Padova, 1962.
- Darbellay, Jean:**
L'initiative populaire et les limites de la revision constitutionnelle — Revue du Droit Public et la Science Politique, n.º 4, julho de 1963.
- Duarte, José:**
A Constituição Brasileira de 1946 — Rio, 1947.
- Duguit, Leon:**
Traité de Droit Constitutionnel — 3ª edição, Paris, 1927.
- Ervin, Sam:**
Proposed Legislation to implement the convention method of amending the constitution — Michigan Law Review, vol., 66, 5, pág. 875, March. 1968.
- Favre, Antoine:**
Droit Constitutionnel Suisse — Editions Univers, Friburg, Suisse, 1966.
- Fischbach, Oscar Georg:**
Teoria General del Estado — Labor, Barcelona, S/d.
- Fortes, Bonifácio:**
Delegação Legislativa — Revista de Direito Administrativo 62.
- Freire, Felisbelo:**
História Constitucional dos Estados Unidos do Brasil — Rio, 1895.
- Galeotti, Sergio:**
Contributo alla teoria del procedimento legislativo.
- Gasparri, Pietro:**
Lezioni di Diritto Costituzionale — Milano, 1964.
- Gaudement, Paul Marie:**
Le prouvoir exécutif dans les pays occidentaux — Montchrestien, Paris, 1968.
- Gény, François:**
Le rôle et les pouvoirs de l'état en matière de monnaie et de papier-monnaie

- in *Mélanges Maurice Haurion* —
pág. 433.
- Gil, Otto:**
Os decretos-leis na Constituição de
1967 — *Rev. Inf. Leg.* 17/27 — R.F.
225/9.
- Gonçalves Ferreira Filho, Manoel:**
A autonomia do poder regulamentar na
Constituição francesa de 1958 — *Re-
vista de Direito Administrativo* 84/37.
- Gonçalves Ferreira Filho, Manoel:**
Do Processo Legislativo — 1969.
- Gonçalves de Oliveira, Antônio:**
Hierarquia das Leis e Competência Le-
gislativa da União e dos Estados — *Re-
vista Forense* 100/22.
- Gonet, Yvon:**
La question constitutionnelle des préten-
dus décrets-lois — Paris, 1963.
- Grasso, Pietro Giuseppe:**
Decreto Legislativo — *Novissimo Dige-
sto Italiano*, vol. V, 293.
- Griffith and Stret:**
Principles of Administrative Law — 1952.
- Haurion, André:**
D. Constitutionnel et Inst. Pol. — 3^a
ed. 1968.
- Jennings:**
The Law and the Constitution — 3^a
ed., Londres, 1943.
- Kelsen, Hans:**
General Theory of Law.
- Laband, Paul:**
Le Droit Public de l'Empire Alemand —
Paris, 190.
- Lajerrière:**
Manuel de Droit Constitutionnel.
- Larcher, Emile:**
*L'initiative parlementaire en Lior Rons-
seau* — Paris, 1896.
- Leal, Aurelino:**
*Teoria e Prática da Constituição Fede-
ral*, Briguiet — Rio, 1925.
- Lignola, Enza:**
La Delegazione Legislativa, Giuffrè —
Milano, 1956.
- Lotodice, Aldo:**
"Revoca di incentivi economici ed eccesso
di potere legislativo" — *Scritti Tesauro*
II, 785 (1968).
- Lucifredi, Pier Giorgio:**
L'iniziativa Legislativa parlamentare —
Giuffrè, Milano, 1968.
- Malberg, Carré:**
*Contribution à la théorie générale de
l'Etat.*
- Mangabeira, João:**
*A organização do Poder Legislativo nas
Constituições Republicanas in Estudos
sobre a Constituição Brasileira*, Funda-
ção Getúlio Vargas, Rio, 1954.
- May, Erskine:**
*Treatise on the Law, Privileges, Proce-
dings and usage of Parliament* — Lon-
dres, 1957.
- Meynaud, Jean:**
*O Executivo no Estado Moderno in o
Papel do Executivo no Estado Moderno*
— Edição da Revista Brasileira de Es-
tudos Políticos, 1955.
- Miranda, Pontes:**
Comentários à Constituição de 1967 —
Edição Revista dos Tribunais, São
Paulo.
- Miranda, Pontes:**
*Conceito de Constituição e Técnica
Constitucional* — *Revista do I.A.A.* n.º
94/401, Rio.
- Miranda, Pontes:**
*Sobre adaptação das Constituições es-
taduais no regime parlamentar in
Questões Forenses*, vol. 7.º, pág. 430.
- Mortati, Costantino:**
"Le Leggi Provvedimenti" — Giuffrè,
1968.
- Musso, Enrico Spagna:**
*L'iniziativa nella formazione delle leggi
italiane*, Jovene — Milano, 1958.
- Musso, Enrico Spagna:**
*Introduzione ad uno studio delle fonti
atipiche* — *Rivista Trimestrale di Di-
ritto e Procedura Civile*, 1966, pág. 199.
- Nacci, Paolo Giocoli:**
*Leggi Rinforzate o Solo Procedimento
Legislativo Renforzato? Scritti offerte*

- Tesouro — vol. 1.º — pág. 431 — Giuffrè — 1968.
- Navarro de Brito, Luiz:*
O veto legislativo — Rio, 1966.
- Orfield, Lester Bernhardt:*
The Amending of the Federal Constitution — Chicago, 1942.
- Pinto Ferreira:*
Da Constituição, Recife, 1946.
- Ralph K. Huitt e Robert L. Peabody:*
Two Decades of Analysis 1969.
- Rao, Vicente:*
As delegações legislativas no Parlamentarismo e no Presidencialismo, — Max Limonad, São Paulo, 1966.
- Reale, Miguel:*
Do abuso do poder de emendar, São Paulo, 1967.
- Ripert, Georges:*
Les Forces Créatrices du Droit.
- Riirpatrick, Robert:*
Initiation au Droit Angiais, Bruxelas, 1949.
- Rochrsen, Carlo:*
"Supremazia del Parlamento e segge Formale Scritti offerti Alfonso Tesouro — II, 745 (1968).
- Rodrigues de Sousa, Joaquim:*
Análise e Comentário da Constituição Política do Império do Brasil — São Luiz, 1817.
- Romano, Santi:*
Corso de Diritto Costituzionale — 4.º ed., Dott Milani, 1933.
- Rosas, Roberto:*
Do Abuso de Poder, Rio, 1968.
- Ruini, Meuccio:*
La funzione legislativa — Giuffrè, Milano, 1963.
- Salsich, Peter W.:*
Reform Through Legislative Action: the Poor and the Law — Sto. Louis University Law Journal — vol. 13, pág. 373 — 1969.
- Sampaio, Nelson de Sousa:*
O poder de reforma constitucional, Livraria Principal, Bahia, 1954.
- Sampaio, Nelson de Sousa:*
Os decretos-leis e sua seara — Revista de Direito Público 3/26.
- Sampaio, Nelson de Sousa:*
O Processo Legislativo — Saraiva, 1968
- Schmitt, Carl:*
Teoria de la Constitución.
- Schwartz, Bernard:*
American Constitutional Law, 1955.
- Tácito, Cato:*
Desvio de Poder — Repertório Enciclopédico, vol. 16.
- Territore, Fulvio:*
"Il problema del decentramento dell'autorità e la crisi del Parlamento" in Crisi e Trasformazioni dello Stato — Marano, Napoli, 1963.
- Tosi, Silvano:*
Modificazioni tacite della Costituzione — Attraverso il Diritto Parlamentare, Giuffrè — Milano, 1959.
- Trigueiro, Oswaldo:*
A descentralização estadual, Rio, 1943.
- Valadão, Haroldo:*
O poder de veto os projetos de lei fundados em proposta do Poder Judiciário — Revista Forense, 146/77.
- Valadão, Haroldo:*
Conceito moderno de ratificação dos tratados e convenções — Revista de Informação Legislativa, 1/32.
- Valentini, Antônio:*
Gli Atti del Presidente della República, Giuffrè — Milano, 1915.
- Vedel, Georges:*
Cours de Droit Constitutionnel — Paris, 1958.
- Vieira, Pietro:*
Diritto Costituzionale.
- Viesti, Giuseppe:*
Il Decreto-legge — Napoli, 1967.
- Villeneuve, Bigne:*
L'Activité Étatique — Paris, 1954.
- Zinn:*
Il procedimento legislativo negli Stati Uniti — Montecitorio, marzo 1965 — pág. 35.